

NÚMERO 195

MA. AMPARO CASAR

Los gobiernos sin mayoría
en México: 1997-2006

SEPTIEMBRE 2007



www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2007. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Fax: 5727•9800 ext.6314
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

Como una contribución al estudio del Congreso en México, este artículo se centra en la tarea legislativa a partir de cuatro indicadores: el origen de las iniciativas, su tasa de aprobación, los patrones de votación en el pleno de la Cámara de Diputados, y las coaliciones formadas en la aprobación de las iniciativas de ley. El periodo de estudio abarca las tres experiencias de gobierno sin mayoría que van de septiembre de 1997 a agosto de 2006 (LVII, LVIII y LIX Legislaturas) y muestra los resultados de la investigación iniciada en 1997 cuando se presentó, por primera vez en el México contemporáneo, el fenómeno de los gobiernos sin mayoría.

El análisis de los datos aquí presentados contribuye a poner en perspectiva las tesis de "improductividad" y "parálisis" del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, a evaluar el comportamiento de los legisladores y grupos parlamentarios ante una realidad inédita en el país, a refutar la tesis de que los partidos con representación en el Congreso han sido incapaces de llegar a acuerdos, y a analizar la conducta de las bancadas parlamentarias vis a vis las propuestas del poder ejecutivo.

Abstract

This article focuses on the analysis of the Mexican Chamber of Deputies since the emergence of divided governments back in 1997. Based on data regarding roll call votes of all bills reaching the floor (1997-2006) it seeks to contribute to the study of coalition building and party discipline in the context of divided governments. The common perception of paralysis, gridlock and opposition to bills initiated by the Executive Power is tested against the voting patterns on the floor.

Introducción

Cuando en 1997 surgió en México el primer gobierno sin mayoría, las especulaciones de analistas y políticos fueron, si no de catastrofismo, sí de temor. Se hablaba entonces de confrontación al interior de la Cámara de Diputados, de enfrentamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo, de parálisis e incluso de ingobernabilidad.

Las expectativas negativas se acrecentaron cuando a escasas horas de la fecha de instalación del Congreso, no se reunían los consensos necesarios para instituir el órgano de gobierno y así abrir formalmente el periodo de sesiones el 1° de septiembre de 1997.¹ Para evitar esta situación, las cuatro bancadas de oposición (el llamado G-4), que juntas constituían la mayoría, conformaron una coalición *procedimental*, instituyeron la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno y procedieron a la apertura del periodo de sesiones en la fecha señalada por la Constitución.

La aparición del primer gobierno sin mayoría en México produjo un renovado interés entre los investigadores y los políticos por analizar experiencias similares en otros países. Los estudios de política comparada mostraban que, lejos de ser la excepción en los sistemas presidenciales, los gobiernos sin mayoría eran un acontecimiento recurrente. Por ejemplo, Domingo y Morgenstern (1997) evidenciaron que entre 1932 y 1995 sólo en 35% (39 ocasiones) de los casos analizados (13 países y 11 elecciones) se experimentaron episodios de gobiernos unificados y que éstos no habían llevado al caos o a la ingobernabilidad. Más recientemente, el estudio de Chasqueti (2001) demuestra para un conjunto de 12 países y 51 gobiernos que 58% de los gobiernos (30 de 51) tuvieron carácter minoritario.² Por su parte, los estudios sobre Estados Unidos muestran que 70% de las legislaturas desde 1955 ha vivido bajo gobiernos en los que al menos una de las dos cámaras no estaba controlada por el partido del presidente. La comparación del desempeño legislativo entre los periodos con gobierno dividido y gobierno unificado no variaba sustancialmente.³

Los trabajos de investigación sobre las experiencias de gobiernos sin mayoría a nivel local en México fueron otra fuente de conocimiento que contribuyó a ir desmitificando la concepción de que los gobiernos divididos llevaban indefectiblemente a la parálisis. Alonso Lujambio, uno de los primeros estudiosos de este fenómeno, concluye que los gobiernos divididos a

¹ La Ley Orgánica del Congreso estipulaba que “[...] cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá[...] organizarse de acuerdo a las siguientes normas [...]”. El problema es que la elección no arrojó esa mayoría.

² A diferencia de Domingo y Morgenstern, Chasqueti utiliza un umbral de 45% para el partido del presidente para considerarlo mayoritario. Ver también Nacif y Morgenstern (2002) y Jones, M. (1997).

³ Mayhew, David, (1991).

nivel estatal han llevado a múltiples reformas de las leyes orgánicas que regulan el funcionamiento de los congresos y a un cambio en la forma de hacer política pero “no han producido la tan temida ingobernabilidad.”⁴

Finalmente, los primeros trabajos empíricos de la LVII Legislatura (1997-2000), llevaron a la conclusión de que la construcción de consensos, la formación de alianzas entre grupos parlamentarios y la cooperación entre partidos para sacar adelante los dictámenes y votaciones de diversas iniciativas, eran más la regla que la excepción.⁵

Después de tres experiencias consecutivas de gobierno sin mayoría, la imagen prevaleciente es que: los partidos políticos son incapaces de llegar a acuerdos, el Congreso se ha constituido en un obstáculo permanente a las iniciativas del poder ejecutivo, y el Congreso es inoperante porque no cumple con las funciones que le han sido asignadas constitucionalmente.

Este conjunto de percepciones las encontramos por igual entre la opinión pública y la opinión publicada. La mayoría de las encuestas coinciden en que el Congreso y los partidos son dos de las instituciones más desprestigiadas, que los legisladores no concitan confianza y que el Congreso es un obstáculo para el presidente.⁶ Otros estudios más sofisticados arrojan una visión más completa y también más compleja de los diferentes aspectos del trabajo legislativo.⁷

Más allá de que en política las percepciones son tan importantes como la realidad, desde una perspectiva académica es indispensable comprobar o refutar las imágenes que se van creando sobre el funcionamiento de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos. Sólo así puede tenerse una visión precisa sobre el accionar del Congreso y sustentar la necesidad y dirección de las reformas.

La medición del trabajo legislativo es un asunto controvertido. No existe un criterio universalmente aceptado para determinar y calificar el desempeño del poder legislativo y de sus integrantes. De hecho, la evaluación del trabajo legislativo admite distintas aproximaciones. Una de ellas es tomar las principales funciones asignadas constitucionalmente a los legisladores y analizar su cumplimiento.

La Constitución asigna al poder legislativo tres funciones principales: 1) representar a la ciudadanía, 2) presentar, dictaminar y votar las leyes y ordenamientos que deberán regir en el país y 3) actuar como contrapeso y vigilar al poder ejecutivo.

Para evaluar la función de representación del Congreso, se requiere analizar las reglas electorales para alcanzar un asiento en éste y las reglas

⁴ Lujambio, Alonso (2002) p. 344. Ver también, Azíz, Alberto, (2002)

⁵ Casar (2000) y Nacif, Benito (2006)

⁶ Ver Consulta Mitofsky, Confianza en las instituciones, abril de 2005 y Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2001, 2002, 2003 y 2005, Secretaría de Gobernación.

⁷ Ver, por ejemplo, Monitor Legislativo: <http://www.monitorlegislativo.org> (CIDE) y Sistema de Información Legislativa (SIL): <http://sil.gobernacion.gob.mx>, Secretaría de Gobernación.

que rigen la traducción de votos en curules. Además, debe investigarse hasta qué punto los representantes son fieles al mandato de sus electores y qué tanto luchan por traducir en políticas públicas la oferta electoral con la cual fueron electos, esto es, la *responsividad* de cara a su electorado.

Si el interés es examinar la función de elaborar, dictaminar y someter a votación las iniciativas, entonces el objeto de estudio es distinto. El análisis se centraría en indicadores como el número y origen de las iniciativas presentadas, la tasa de aprobación y de rechazo de las mismas, el comportamiento de los grupos parlamentarios y las coaliciones que se forman.

Finalmente, si el interés primordial es la función de contrapeso y vigilancia de algunas de las tareas del ejecutivo las variables relevantes serían, por ejemplo, las labores de las comisiones de investigación, la revisión de la cuenta pública, las controversias constitucionales o las comparecencias de los funcionarios públicos.

Sólo el trabajo acumulado sobre cada uno de estos aspectos acabará por darnos una imagen fiel del poder legislativo y nos permitirá hacer un juicio razonado y razonable del desempeño del poder legislativo.

Como contribución al estudio del Congreso en México, este artículo se centra en la tarea legislativa a partir de cuatro indicadores: el origen de las iniciativas, su tasa de aprobación, los patrones de votación por grupo parlamentario y las coaliciones formadas. El periodo bajo estudio abarca las tres experiencias de gobierno sin mayoría que van de septiembre de 1997 a agosto de 2006 (LVII, LVIII y LIX Legislaturas) y permite evaluar la evolución del comportamiento de los legisladores.

En particular, el análisis que a continuación se presenta contribuye a:

- a) Conocer los cambios en el comportamiento de los legisladores ante una realidad novedosa en el país.
- b) Dar sustento o rebatir la tesis de la improductividad del Congreso en su función legislativa.
- c) Comprobar o refutar la tesis de que los partidos con representación en el Congreso fueron incapaces de llegar a acuerdos.
- d) Analizar el comportamiento de las bancadas parlamentarias *vis a vis* el proyecto del poder ejecutivo.

1. Antecedentes

La presencia de partidos de oposición en la Cámara de Diputados fue muy reducida en el periodo que va de 1946 a 1979, año en el que rebasaron, en conjunto, el umbral de 25%. A partir de ese momento, la oposición creció de manera sostenida hasta que en 1997 el partido del presidente se quedó sin mayoría.

A partir de entonces, cada elección (2000, 2003 y 2006) ha tenido como resultado gobiernos sin mayoría. La primera experiencia (1997) tuvo lugar

cuando todavía gobernaba el partido que permaneció en el poder durante más de setenta años. Fue la culminación de la apertura gradual del sistema de representación que llevó al Partido Revolucionario Institucional por una ruta que transitó del monopolio a la hegemonía, a la dominancia de una sola fuerza política y, finalmente, a la pluralidad.

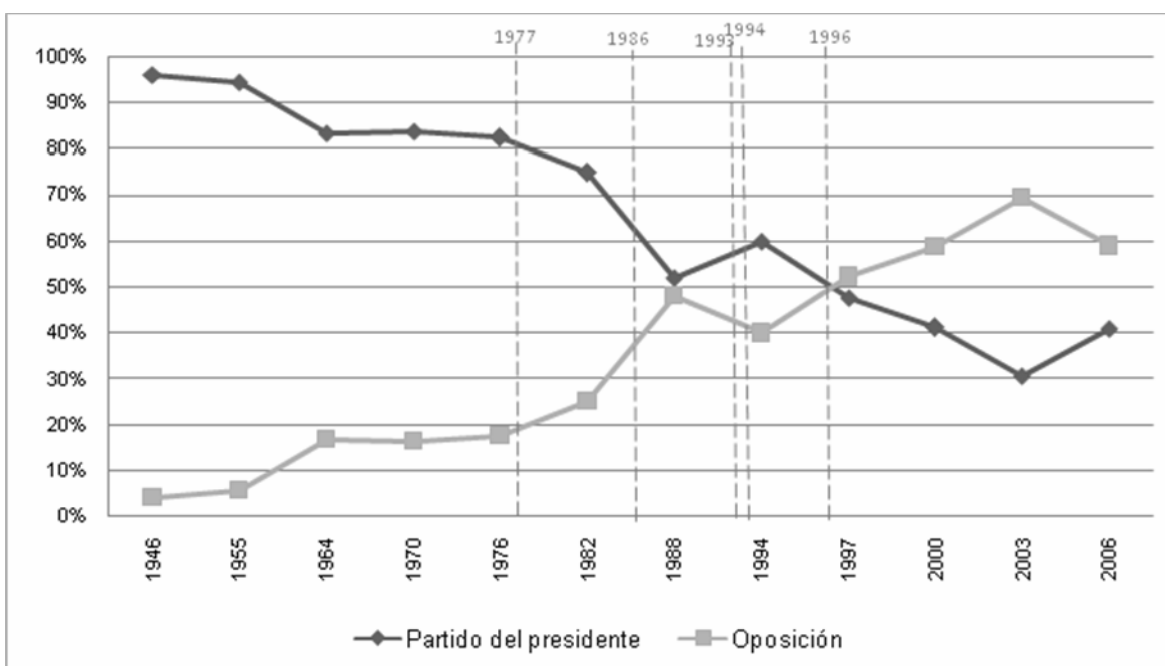
Los siguientes cuadros muestran este tránsito que está directamente relacionado con las sucesivas reformas electorales iniciadas en 1963, fecha en la que se introdujo la figura de diputados de partido y hasta llegar al primer gobierno sin mayoría en 1997.

CUADRO 1. PRESENCIA DE LA OPOSICIÓN (1961-2000)

LEGISLATURA	PRI	OPOSICIÓN	% DE LA OPOSICIÓN
XLIII (1961-1964)	172	6	3.37
XLIV (1964-1967)	175	35	16.6
LI (1979-1981)	296	104	26.0
LIV (1988-1991)	260	240	48.0
LVII (1997-2000)	239	261	52.2

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>/<http://www.cidac.org>).

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DEL PESO DE LA OPOSICIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y REFORMAS ELECTORALES, 1946-2006



Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria y de las Memorias Legislativas.

2. Los gobiernos sin mayoría

Los gobiernos sin mayoría tienen similitudes pero también diferencias importantes. No constituyen una categoría que se pueda tratar de manera general. Si bien los gobiernos de Zedillo y Fox pertenecen ambos a la categoría de gobiernos sin mayoría, las diferencias son insoslayables.

La posición relativa del partido del presidente en el Congreso *vis a vis* las fuerzas políticas de oposición, el número de partidos y de grupos parlamentarios presentes en las cámaras y la distribución del poder político local son variables determinantes para explicar el comportamiento del poder ejecutivo, de las fracciones parlamentarias y de las relaciones entre ambos.

CUADRO 2. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PARTIDO	LVII	%	LVIII	%	LIX*	%
PAN	122	24.4%	206	41.2%	152	30.4%
PRI	239	47.8%	211	42.2%	224	44.8%
PRD	125	25.0%	50	10.0%	96	19.2%
PVEM	8	1.6%	17	3.4%	17	3.4%
PT	6	1.2%	8	1.6%	6	1.2%
PSN	-	-	3	0.6%	-	-
PAS	-	-	2	0.4%	-	-
CDPPN	-	-	3	0.6%	5	1.0%
TOTAL	500	100%	500	100%	500	100%

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Por anulación de las elecciones en dos distritos electorales (19 de agosto de 2003) se realizaron dos elecciones extraordinarias en diciembre de 2003. La nueva elección resultó en la reasignación de dos diputados de representación proporcional.

Se señala en gris el partido del presidente.

CUADRO 3. COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES

PARTIDO	LVII*	%	LVIII	%	LIX	%
PAN	33	25.7%	44	34.4%	44	34.4%
PRI	77	60.1%	60	46.9%	60	46.9%
PRD	16	12.5%	18	14%	18	14%
PVEM	1	0.78%	5	3.9%	5	3.9%
PT	1	0.78%				
CDPPN			1	0.78%	1	0.78%
TOTAL	128	100	128	100	128	100

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores (<http://www.senado.gob.mx/gaceta/>).

* En este año, debido a cambios en la legislación se eligió a 1/3 del Senado

Mientras que el primer gobierno sin mayoría fue producto de elecciones intermedias y su resultado puede entenderse como una especie de referéndum de la gestión del presidente en funciones, el segundo episodio (2000-2003) fue producto de elecciones concurrentes, lo que podría indicar la presencia de un voto estratégico para no dar mayoría al primer gobierno de alternancia.

Además, mientras que en el periodo 1997-2000, el partido del presidente sin tener la mayoría, era la *minoría más grande* en la Cámara de diputados y la mayoría absoluta en la de senadores, en el periodo 2000-2003, el partido del presidente no es la primera minoría en ninguna de las dos Cámaras.

Esto significaba que el PRI mantuvo, durante el mandato de Zedillo, el poder de veto ante cualquier intento de reforma constitucional planteada por la oposición. Poder con el que no contó Fox en toda su administración.

CUADRO 4. GOBIERNOS SIN MAYORÍA

LVII LEGISLATURA (1997-2000)	LVIII LEGISLATURA (2000-2003)	LIX LEGISLATURA (2003-2006)
RESULTADO DE ELECCIONES INTERMEDIAS	RESULTADO DE ELECCIONES CONCURRENTES	RESULTADO DE ELECCIONES INTERMEDIAS
PARTIDO DEL PRESIDENTE PRIMERA MINORÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (47.8 % DE LOS ASIENTOS)	PARTIDO DEL PRESIDENTE SEGUNDA MINORÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (41% DE LOS ASIENTOS)	PARTIDO DEL PRESIDENTE SEGUNDA MINORÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS (30% DE LOS ASIENTOS)
PARTIDO DEL PRESIDENTE CON MAYORÍA EN EL SENADO (60.1% DE LOS ASIENTOS)	PARTIDO DEL PRESIDENTE PRIMERA MINORÍA EN EL SENADO (35.9% DE LOS ASIENTOS)	PARTIDO DEL PRESIDENTE PRIMERA MINORÍA EN EL SENADO (35.9% DE LOS ASIENTOS)
5 PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO	8 PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO	6 PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores (<http://gaceta.diputados.gob.mx>, <http://www.senado.gob.mx/gaceta/>).

A estas diferencias en la composición del Congreso que dan un signo distinto al segundo y tercer gobiernos sin mayoría habría que añadir, cuando menos, dos variables más que influyen de manera decisiva en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y en el comportamiento de los legisladores y de las fracciones parlamentarias.

La primera se refiere a la distribución del poder político a nivel de las entidades federativas y de los congresos locales. A diferencia de lo que ocurría en el último trienio de la administración del presidente Zedillo, durante los primeros tres años del gobierno de Vicente Fox la mayoría de las gubernaturas y de los congresos locales estaban en manos de la oposición.

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLÍTICO LOCAL

	E. ZEDILLO 1997	V. FOX 2000
GUBERNATURAS OCUPADAS POR EL PARTIDO DEL PRESIDENTE	25	7
CONGRESOS LOCALES CON MAYORÍA DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE	22	4
PRESIDENCIAS MUNICIPALES OCUPADAS POR EL PARTIDO DEL PRESIDENTE	1362	331*

Fuente: Base de datos de elecciones locales 1980-2005, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.: (<http://www.cidac.org>).

*Incluye 6 municipios de coalición con participación del PAN

La importancia de esta variable no puede soslayarse pues la Constitución estipula que para su reforma se requiere, además del voto aprobatorio de dos terceras partes de los miembros presentes de las dos cámaras del Congreso de la Unión, la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales (art. 135).

La segunda variable es la de la recomposición interna de los partidos. La democratización de la política trajo como consecuencia no sólo la pluralización del Congreso y con ella su transformación en una rama de poder verdaderamente autónoma e independiente del ejecutivo. También tuvo consecuencias trascendentes en la vida interna de los partidos y en la conducta de sus militantes.

El impacto fue mayor en el partido que por décadas fue primero monopolístico, después hegemónico y más tarde dominante. Es cierto que los cambios ocurridos en el PRI no se dieron de un día para otro y no todos fueron consecuencia de la pérdida de la presidencia. El Revolucionario Institucional ya había sufrido transformaciones profundas como producto de la democratización del sistema. Uno de los más importantes fue que la mayor competitividad del sistema electoral terminó con la premisa de que aparecer en las listas de candidatos a los puestos de elección popular equivaliera prácticamente a la obtención del puesto. Otro fue que para llevar a cabo cualquier reforma constitucional hacía falta negociar con otra fracción parlamentaria pues la reforma de 1993 implicó que ningún partido por sí solo pudiera tener la mayoría suficiente (66%) para modificar la Constitución.

Pero, la pérdida de la presidencia de la república trajo aparejada otra pérdida: la del liderazgo "real" del partido. Durante toda su historia, el PRI tuvo a un único e indisputado líder: el presidente de la república. Los líderes de las cámaras comenzaron a someterse a votación de las bancadas, los militantes activos adquirieron el poder para decidir quién debía ser el presidente del partido, los gobernadores dejaron de depender del centro para la permanencia en el cargo. La disciplina, basada fundamentalmente en el

poder del presidente para controlar las carreras políticas de los miembros del partido, perdió su principal asidero.

La dificultad de ajustarse a la ausencia del liderazgo real se manifestó claramente en los conflictos creados por la selección de los líderes en las cámaras en agosto de 2000, en la elección del presidente y secretaria general del PRI en 2002 y en la elección de candidato a la presidencia en 2005.

Los otros dos principales partidos, PAN y PRD, también han experimentado procesos de recomposición interna. La ampliación de las posibilidades de triunfo tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, junto con la entrada de enormes recursos públicos provenientes de la nueva legislación electoral, de la ampliación de los grupos parlamentarios y de los gobiernos locales que fueron ganando, desataron la lucha por las candidaturas y los liderazgos partidarios.

En suma, la democratización electoral trajo consigo la diferenciación entre el *partido en el gobierno*, el *partido en el parlamento* y el *partido organización*. Estos tres pilares en los que se sostienen los partidos comenzaron a cobrar importancia haciendo más complejas las relaciones intrapartidarias y, desde luego, las relaciones partidos-gobierno. Sin dejar de reconocer que a lo largo de su historia todos los partidos han conocido conflictos internos y han experimentado el surgimiento y desaparición de corrientes a su interior, lo cierto es que en las condiciones actuales éstas se han multiplicado, han tomado mayor relevancia y connotaciones distintas.

El resto de este trabajo se dedica a analizar el impacto de los cambios en la composición del Congreso y al interior de los partidos en el trabajo legislativo, en la conducta de los grupos parlamentarios y en el comportamiento individual de los legisladores. Este análisis se hace tanto para el conjunto de las iniciativas presentadas y votadas en el periodo 1997-2006 como para el subconjunto de las iniciativas que se originan en el poder ejecutivo.

3. El trabajo legislativo en los tres gobiernos sin mayoría

3.1. Tasa de aprobación legislativa

Como se dijo anteriormente, la percepción generalizada después de nueve años de trabajo de las LVII, LVIII, LIX legislaturas es que se legisla menos que en el pasado, cuando había mayoría de un solo partido.

Los datos no confirman esta afirmación. Durante este periodo, el número de iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados no sólo no ha disminuido sino que ha crecido de manera exponencial.

CUADRO 6. INICIATIVAS PRESENTADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, (1982-2006)

	LII 1982- 1985	LIII 1985- 1988	LIV 1988- 1991	LV 1991- 1994	LVI 1994- 1997	LVII 1997- 2000	LVIII 2000- 2003	LIX 2003- 2006
EJECUTIVO	139	128	70	84	56	32	60	43
SENADORES*	-	60	15	47	24	46	53	54
PARTIDOS	159	352	197	117	163	493	909	2547
COMISIONES	-	16	12	0	2	29	17	24
LEG. LOCALES	10	3	0	2	2	34	85	107
VIARIOS								
PTDOS. **	-	-	-	10	3	34	82	25
TOTAL	308	559	294	260	250	668	1206	2800

Fuente: Memorias de la LII Legislatura, Cámara de Diputados, Nacif (1995), SIID, Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997), Gaceta Parlamentaria.

* No incluye minutas, permisos, nombramientos, ni monedas conmemorativas.

**La información para las LII, LIII y LIV legislaturas no contiene este clasificador. Probablemente las iniciativas conjuntas están subsumidas en la categoría de Comisiones.

En lo que toca a iniciativas aprobadas los cambios son más sustanciales. Durante los últimos cinco gobiernos de mayoría (1982-1997) la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas fue de alrededor de 46%.⁸ En contraste, en las tres legislaturas en las que no ha habido mayoría de ningún partido (1997-2006) la tasa de aprobación bajó a 23.1%.

CUADRO 7. TASA DE APROBACIÓN LEGISLATIVA, (1982-2006)

LEGISLATURA	INICIATIVAS PRESENTADAS	INICIATIVAS APROBADAS	PORCENTAJE
LIII	559	223	39.89
LIV	294	131	44.56
LV	260	158	60.77
LVI	250	108	43.20
LVII	673	195	28.97
LVIII	1206	281	23.3
LIX	2800	478	17.07

Fuente: Memorias de la LII Legislatura (1982-1985), Cámara de Diputados; Nacif (1995), Cuadernos de Apoyo (1994 y 1997), Diarios de Debates (1997-1998), Sumario de Actividades Legislativas (1997, 1998 y 1999), Gaceta Parlamentaria.

La disminución puede aparecer excesiva pero ella se explica, fundamentalmente, por el gran incremento en el número de iniciativas presentadas. De la LVI a la LIX legislatura la tasa de incremento de iniciativas

⁸ El resto de las iniciativas no se aprobaban no por falta de consensos o de mayorías sino simplemente porque las iniciativas no llegaban al pleno. Esto es, no es que el otro 54% fueran rechazadas sino que la mayoría no fueron sometidas a discusión.

fue de más de 100%.⁹ El análisis en términos de números absolutos muestra que mientras en los cinco últimos años de gobiernos de mayoría se aprobaba un promedio de 157 iniciativas por legislatura, en los tres episodios de gobierno sin mayoría se aprobó un promedio de 321.

Se concluye entonces que la actividad legislativa medida en términos de presentación y aprobación legislativa no ha sufrido como consecuencia de la existencia de gobiernos sin mayoría.¹⁰

Al pasar al ámbito cualitativo puede decirse que en los tres gobiernos sin mayoría se ha pasado legislación importante. Durante la segunda legislatura de la administración del presidente Zedillo fue aprobada la creación de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y las reformas al Poder Judicial de la Federación.

Por su parte en la administración de Fox se lograron consensos para pasar legislación tan importante como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley del Servicio Civil de Carrera, el Seguro Popular, la Ley contra la Discriminación y la Ley de Competencia, entre otras. La gran diferencia con los tradicionales gobiernos de mayoría es que todas estas iniciativas hubieron de ser aprobadas a través de la formación de coaliciones.

3.2. Coaliciones

En México la necesidad de construir coaliciones no surgió a partir de 1997 cuando el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados. Su antecedente se remonta a 1988 cuando al PRI le fue arrebatada la mayoría calificada de dos tercios que la Constitución requiere para ser modificada. Posteriormente, con la reforma de 1993, quedó asentado que ningún partido podría reunir por sí solo la mayoría necesaria para reformar la Constitución, obligando así a la formación de coaliciones.

No obstante, no fue sino hasta 1997 que las coaliciones se hicieron necesarias para aprobar leyes ordinarias. En ese año el PRI perdió, por primera vez en su historia, la mayoría simple en la Cámara de Diputados al obtener 238 curules de las 251 necesarias para aprobar cualquier tipo de iniciativa.

La necesidad de construir coaliciones impuso una nueva práctica política en el Congreso mexicano y alteró de fondo las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo.

⁹ La tasa de incremento de iniciativas de la LVI a la LVII legislatura fue de 169%; de la LVII a la LVIII fue de 91%; y de la LVIII a la LIX de 132%.

¹⁰ Otro indicador importante de cómo ha cambiado el comportamiento en cuanto a iniciativas presentadas y aprobadas es el abordado por Nacif (2006), que plantea la contribución de cada actor en el volumen total de las iniciativas aprobadas.

De acuerdo a su composición (cuadro 2), los tres gobiernos sin mayoría se distinguen entre sí por las coaliciones que pueden formar tanto para las reformas constitucionales como para las ordinarias.

CUADRO 8. COALICIONES POSIBLES DE LAS LVII, LVIII Y LIX LEGISLATURAS

LVII LEGISLATURA			LVIII LEGISLATURA			LIX LEGISLATURA		
COALICIONES	REFORMA CONST*	ORDINARIA**	COALICIONES	REFORMA CONST*	ORDINARIA**	COALICIONES	REFORMA CONST*	ORDINARIA**
PRI + PAN + PRD 239 + 121 + 125 = 485	SI	SI	PRI + PAN + PRD 211 + 206 + 50 = 467	SI	SI	PRI + PAN + PRD 222 + 151 + 95 = 332	SI	SI
PRI + PAN 239 + 121 = 360	SI	SI	PRI + PAN 211 + 206 = 417	SI	SI	PRI + PAN 222 + 151 = 373	SI	SI
PRI + PRD 239 + 125 = 364	SI	SI	PRI + PRD 211 + 50 = 261	NO	SI	PRI + PRD 222 + 95 = 317	NO	SI
PAN + PRD 121 + 125 = 246	NO	NO	PAN + PRD 206 + 50 = 256	NO	SI	PAN + PRD 151 + 95 = 246	NO	NO
PAN + PRD + EMERGENTES 121 + 125 + 15 = 263	NO	SI	PAN + PRD + EMERGENTES 206 + 50 + 33 = 289	NO	SI	PAN + PRD + EMERGENTES 151 + 95 + 17 + 6 + 5 = 274	NO	SI
PAN + PRD + PVEM 121 + 125 + 8 = 254	NO	SI	PAN + PRD + PVEM 206 + 50 + 17 = 273	NO	SI	PAN + PRD + PVEM 151 + 95 + 17 = 263	NO	SI
PAN + EMERGENTES 121 + 15 = 136	NO	NO	PAN + EMERGENTES 206 + 33 = 239	NO	NO	PAN + EMERGENTES 151 + 17 + 6 + 5 = 179	NO	NO
PRI + EMERGENTES 239 + 15 = 254	NO	SI	PRI + EMERGENTES 211 + 33 = 244	NO	NO	PRI + EMERGENTES 222 + 17 + 6 + 5 = 250	NO	SI
PRI + PRD + EMERGENTES 239 + 125 + 15 = 379	SI	SI	PRI + PRD + EMERGENTES 211 + 50 + 33 = 294	NO	SI	PRI + PRD + EMERGENTES 222 + 95 + 17 + 6 + 5 = 345	SI	SI
PRD + EMERGENTES 125 + 15 = 140	NO	NO	PRD + EMERGENTES 50 + 33 = 83	NO	NO	PRD + EMERGENTES 95 + 17 + 6 + 5 = 123	NO	NO

Fuente: Elaboración propia con información de los Cuadernos de apoyo (1994 y 1997), los Diarios de Debates (1997-1998), el Sumario de Actividades Legislativas (1997, 1998 y 1999) y la Gaceta Parlamentaria.
> 333 diputados, ** > 250 diputados

El cuadro 8 muestra que, dada la composición de la Cámara de Diputados, la Constitución no podía ser reformada en ninguna de las tres legislaturas sin la cooperación del PRI. Esto es, el PRI mantuvo el poder de veto sobre cualquier intento de reforma constitucional.¹¹

¹¹ Hay que añadir que, con su mayoría en el Senado, el PRI encuentra una segunda instancia con poder de veto dado que en el sistema bicameral de México, todas las reformas constitucionales y la mayor parte de las iniciativas de ley secundaria deben pasar por la cámara alta.

En el primer gobierno sin mayoría (1997-2000) el partido del presidente (PRI) podía reformar la Constitución con un solo aliado, ya fuera PAN o PRD. En los dos siguientes, el partido del presidente (PAN) necesitaba forzosamente del PRI. Ninguna otra combinación hacía posible la mayoría de 2/3.

Pero si el PRI como partido de oposición (2000-2006) estuviese interesado en una reforma constitucional estaba forzado o bien a hacer una coalición con el partido del presidente (PAN) o bien, en el periodo 2003-2006, a juntar todas las fuerzas parlamentarias de oposición (PRD, PVEM, PT, CDPPN).

La situación es muy distinta para el caso de las reformas legislativas ordinarias, en donde las alternativas se multiplican. En el primer episodio, el partido del presidente (PRI) tenía distintas opciones de coalición: con el PRD, con el PAN o con los dos partidos emergentes (PVEM y PT), esto es, tres posibilidades, una de las cuales podía evitar a los dos partidos grandes de oposición.

Adicionalmente, durante este periodo, los partidos emergentes adquirieron valor tanto para el partido del presidente como para los dos partidos grandes de oposición pues, en alianza con ellos, se abría la posibilidad de aprobar leyes secundarias y otros acuerdos parlamentarios sin el apoyo del PRI.

La importancia de esta posibilidad quedó plenamente demostrada cuando en agosto del año 1997 la oposición se coaligó para instituir la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno y así abrir formalmente el periodo de sesiones el 1° de septiembre de 1997 (Casar, 2000, p.187).

En cambio en las dos legislaturas de Fox, el partido del presidente estuvo peor posicionado. En la primera legislatura (2000-2003) requería por lo menos de uno de los partidos grandes de oposición (PRI o PRD) para sacar adelante una iniciativa de ley secundaria. En la segunda (2003-2006), su posición relativa se hizo aún más débil: necesitaba al PRI o al PRD en combinación con alguno de los partidos emergentes.

Las coaliciones posibles determinan las estrategias que pueden seguir las fracciones parlamentarias en su trabajo legislativo. Pero dentro de las posibilidades abiertas no todas se concretan.

La teoría de *coalition building* señala que los partidos más cercanos en el plano ideológico y programático son los que tienden a coaligarse.¹² Esto no siempre es cierto. Las coaliciones pueden tener motivaciones distintas a las de la consistencia ideológica, por ejemplo, pueden estar motivadas por estrategias electorales, intercambios a futuro o cargos en el gobierno. ¿Qué resultados arroja la experiencia de México?

¹² Lijphart, Arendt (1984), pp.47-49 y Axelrod, Robert (1970).

El cuadro siguiente muestra el número de votaciones¹³ llevadas a cabo en cada una de las legislaturas de los gobiernos sin mayoría¹⁴ tanto para reformas constitucionales como para iniciativas de ley ordinaria.

CUADRO 9. VOTACIONES EN LAS INICIATIVAS DE REFORMA (1997-2006)

LEGISLATURA	CONSTITUCIONALES	ORDINARIAS	TOTAL
LVII (1997-2000)	22	192	214
LVIII (2000-2003)	10	284	294
LIX (2003-2006)	38	635	673

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Las coaliciones formadas en cada periodo no variaron sustancialmente. Sorprendentemente, en los tres periodos aquí analizados, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. En la LVII Legislatura, que contaba con 5 partidos, 42% de las votaciones (89) incluyó a todos los partidos con representación en el Congreso. El porcentaje para las 58 y 59 legislaturas con 8 y 6 partidos respectivamente, fue de 53% (157) y 69% (463).

CUADRO 10. PORCENTAJE DE COALICIÓN DE TODOS LOS PARTIDOS (TOTAL DE VOTACIONES EN EL PLENO)

	CONSTITUCIONALES	ORDINARIAS	TOTALES
LVII (1997-2000)	11 (50%)	78 (41%)	89 (42%)
LVIII (2000-2003)	6 (60%)	151 (53%)	157 (53%)
LIX (2003-2006)	23 (61%)	440 (69%)	463 (69%)

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Para el caso de la LVII legislatura, la siguiente coalición más frecuente fue la de PRI-PAN (16%), seguida por PAN-PRD-PVEM-PT (14%) y PRI-PAN-PVEM-PT (7%). Estos números muestran la baja incidencia de coaliciones en contra del partido en el gobierno. De hecho sólo en 31 votaciones de 214 se unificó la oposición en contra del PRI. El resto de las coaliciones (20%) se repartieron

¹³ El número de votaciones no coincide con el número de iniciativas ni de dictámenes ya que varias iniciativas pueden estar contenidas en un dictamen y distintos artículos de un dictamen pueden reservarse para ser votados de manera independiente.

¹⁴ Para la LVII legislatura sólo contamos con los dos últimos años del trabajo legislativo pues no fue sino hasta septiembre de 1998 que, por ley, se instalaron tableros electrónicos para computar públicamente las votaciones nominales en el pleno.

entre 11 combinaciones. De éstas, vale la pena destacar que en siete ocasiones el PRI logró imponer su decisión aún cuando todos los otros partidos votaron en sentido opuesto. Esto lo logró gracias a inasistencias o votación diferenciada en otros partidos (Anexo 1).

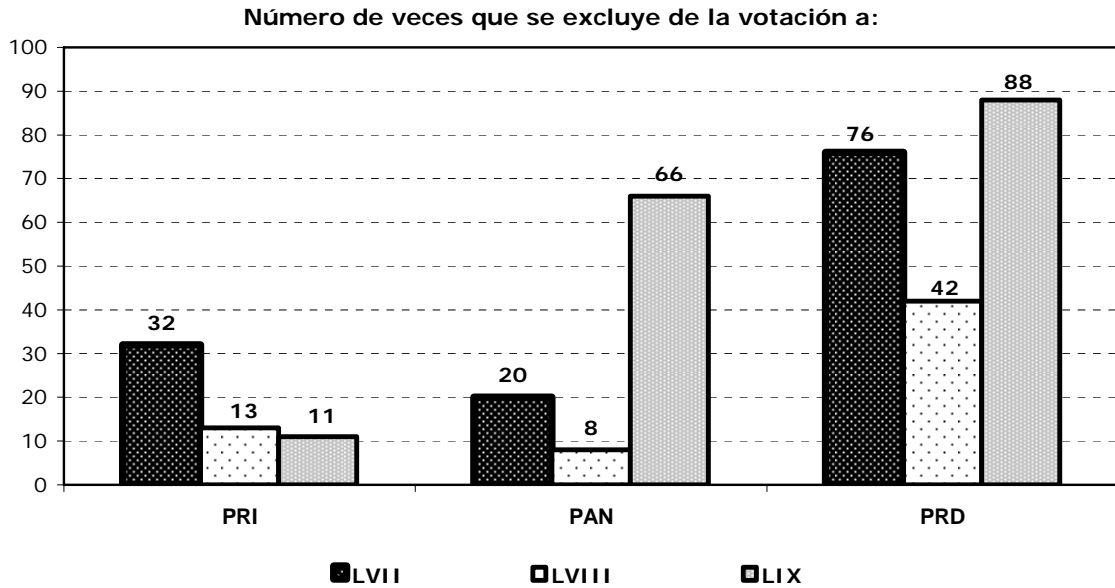
En la LVIII legislatura había 8 partidos con representación en la Cámara de Diputados. Por tanto, el número de coaliciones posibles aumentó notablemente. Sin embargo dado que los tres partidos más pequeños sólo contaban con 8 diputados en conjunto y no podían hacer la diferencia en una votación, tiene sentido excluirlos de las coaliciones formadas. Partiendo de esta base, la coalición más frecuente —esto es, la de todos los partidos— sube a 75% (223). En este caso la segunda coalición más frecuente es la de PRI-PAN-PVEM 5% (15). El resto de las coaliciones 20% (58) se divide en 12 combinaciones distintas (Anexo 1).

Una vez más, sólo en seis ocasiones la oposición se unió en contra del partido en el gobierno que en este caso ni siquiera era la primera minoría.

Finalmente, en la LIX legislatura, la coalición más frecuente fue, otra vez, la de todos los partidos con 69% (463), seguida por la de PRI-PRD-PVEM-PT-CDPPN que representa 6% (42) y las de PRI-PAN-PRD-PVEM-PT y PRI-PAN-PVEM ambas con 5%. Esto es, la segunda coalición más frecuente es la de toda la oposición al partido gobernante, aunque con un porcentaje muy bajo. El resto de las coaliciones 15% (97) se divide en 22 combinaciones distintas (Anexo 1).

El análisis de las votaciones en el pleno está muy lejos de sustentar la idea de coaliciones permanentes de la oposición en contra del partido del presidente de la república. Para la LVII legislatura de las 214 votaciones el PRI —partido del presidente— no participó en 32 (15%). Para la LVIII legislatura, de las 296 votaciones, el PAN —partido del presidente— no participó en 8 (3%). Finalmente, en la LIX legislatura el PAN dejó de participar en 66 ocasiones (10%) de 673.

GRÁFICA 2. VOTACIONES EN EL PLENO



Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Si desglosamos las iniciativas por materia, encontramos algunas diferencias respecto a las coaliciones formadas pero el patrón es el mismo. El cuadro 11 muestra la frecuencia de coaliciones en materia económica, de seguridad y justicia, política y varias para el conjunto de las votaciones en cada legislatura.

**CUADRO 11. PORCENTAJE DE COALICIÓN DE TODOS LOS PARTIDOS
(VOTACIONES EN EL PLENO POR TIPO DE INICIATIVA*)**

		ECONÓMICAS	SEGURIDAD Y JUSTICIA	POLÍTICAS	VIARIOS	TOTAL
LVII	VOTACIONES TOTALES	87	38	50	39	214
	COALICIÓN TODOS LOS PARTIDOS	28 32%	16 42%	12* 24%	33 85%	89
LVIII **	VOTACIONES TOTALES	146	27	21	100	294
	COALICIÓN TODOS LOS PARTIDOS	95 65%	25 92%	19 90%	83 83%	222
LIX	VOTACIONES TOTALES	266	73	57	277	673
	COALICIÓN TODOS LOS PARTIDOS	162 61%	58 79%	44 77%	199 72%	463

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

*No es la coalición más frecuente. PRI-PAN es la más frecuente con 17 ocasiones equivalentes a 34%.

** Excluye a los partidos emergentes que no alcanzaron a formar grupo parlamentario (PAS, PSN y CDPPN).

Los datos demuestran que en todos los casos y para todas las materias, salvo en las votaciones en materia política en la LVII legislatura, la coalición más frecuente fue, otra vez, la de todos los partidos.

En materia económica en la LVII legislatura, la segunda coalición más frecuente es la que excluyó al partido del presidente (PAN-PRD-PVEM-PT) que se coaligó en 18 ocasiones (21%). La tercera más frecuente es la de los dos partidos más grandes (PRI-PAN) que se aliaron en 17 ocasiones (20%) y la cuarta fue la del partido del presidente que sin el consentimiento de la mayoría de las otras bancadas logró la votación deseada en 6 ocasiones (7%).

En la LVIII legislatura, la segunda coalición más frecuente fue la del PRI-PAN-PVEM en 12 ocasiones (8%). Es importante resaltar que la coalición PRI-PAN se dio en 7 ocasiones y en otras 6, como en el caso de la LVII legislatura, el partido del presidente (PAN) logró la votación deseada.

Finalmente, en la LIX legislatura, la segunda coalición más frecuente es la de PRI-PAN-PVEM en 25 ocasiones (9%), seguida por la de todos los partidos menos el del presidente en 22 ocasiones (8%) (Anexo 2).

En materia de seguridad y justicia en la LVII legislatura, la segunda coalición más frecuente es la que excluyó al PRD que votó en sentido contrario a la mayoría en 11 ocasiones (29%). Por su parte, en la LVIII

legislatura, de las 27 votaciones llevadas a cabo en 25 se coaligaron todos los grupos parlamentarios, en una PRI-PAN y en la otra PRI-PAN-PRD-PT. Finalmente, en la LIX Legislatura, la segunda coalición más frecuente fue la del PRI-PAN-PVEM-CDPPN en 5 ocasiones (7%) (Anexo 3).

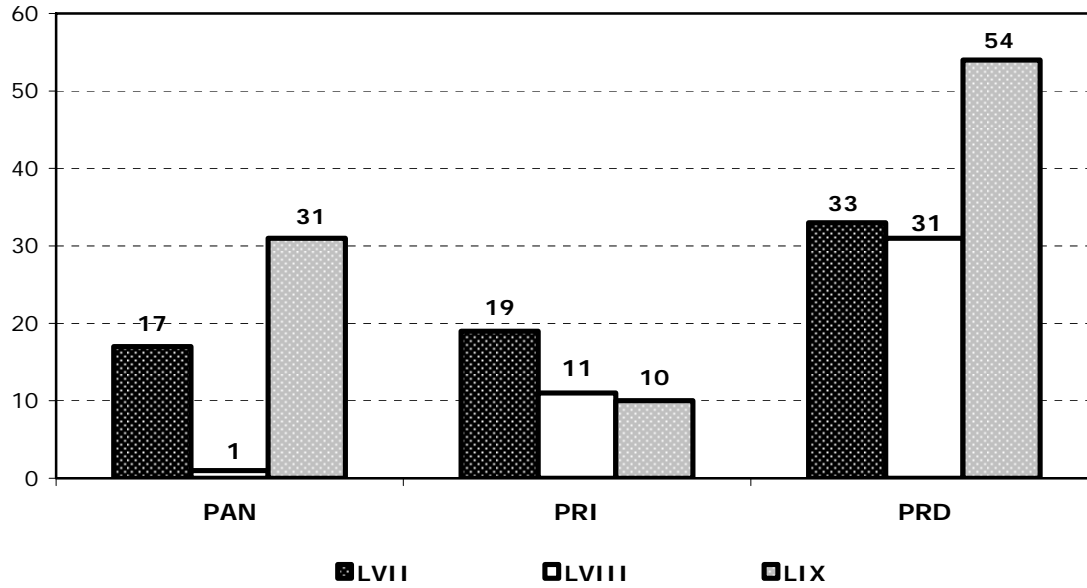
En materia política, la coalición más frecuente en la LVII legislatura fue la de PRI-PAN (17 ocasiones, 34%) seguida por la de todos los partidos (12, 24%), la tercera es la de los tres partidos grandes (PRI-PAN-PRD) (6, 12%) seguida por la de todos menos el partido del presidente (5, 10%). En la LVIII legislatura de 21 votaciones, 19 reunieron a todos los grupos parlamentarios y las otras dos excluyeron al PRD. Finalmente, en la LIX Legislatura, la segunda coalición más frecuente fue la de todos menos el partido del presidente (4 ocasiones, 7%) (Anexo 4).

En la categoría de "varias", la segunda coalición más frecuente fue la de todos menos el partido del presidente (PRI) pero que se dio sólo en 4 ocasiones (10%). En la LVIII legislatura la segunda coalición más frecuente es la que excluye al partido del presidente pero sólo ocurre en 5 ocasiones (5%). Finalmente, en la LIX Legislatura, la segunda coalición más frecuente fue la de PRI-PAN-PRD-PVEM-PT (22 ocasiones, 8%) (Anexo 5).

Para terminar, vale la pena destacar que de los tres partidos grandes (PRI, PAN, PRD) el partido que se excluyó mayor número de veces tanto en el total de las votaciones como en cada una de las materias, salvo el PAN en el caso de "varias" en la LIX legislatura, fue el PRD. Destaca sin duda, la oposición del PRD a formar parte de las coaliciones en materia económica.

GRÁFICA 3. INICIATIVAS EN MATERIA ECONÓMICA

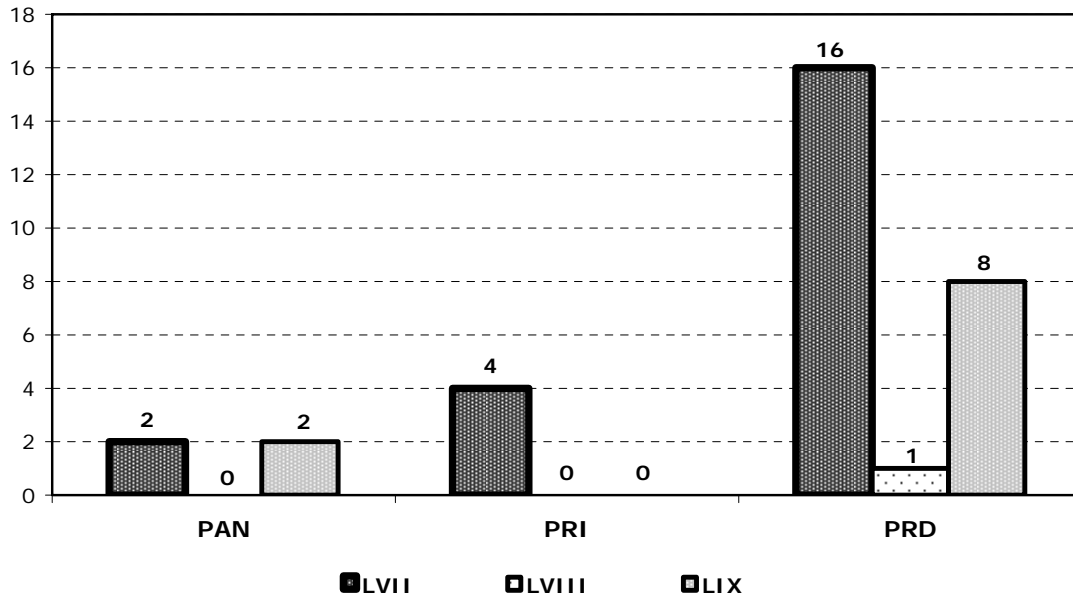
Número de veces que se excluye de la votación a:



Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

GRÁFICA 4. INICIATIVAS EN SEGURIDAD Y JUSTICIA

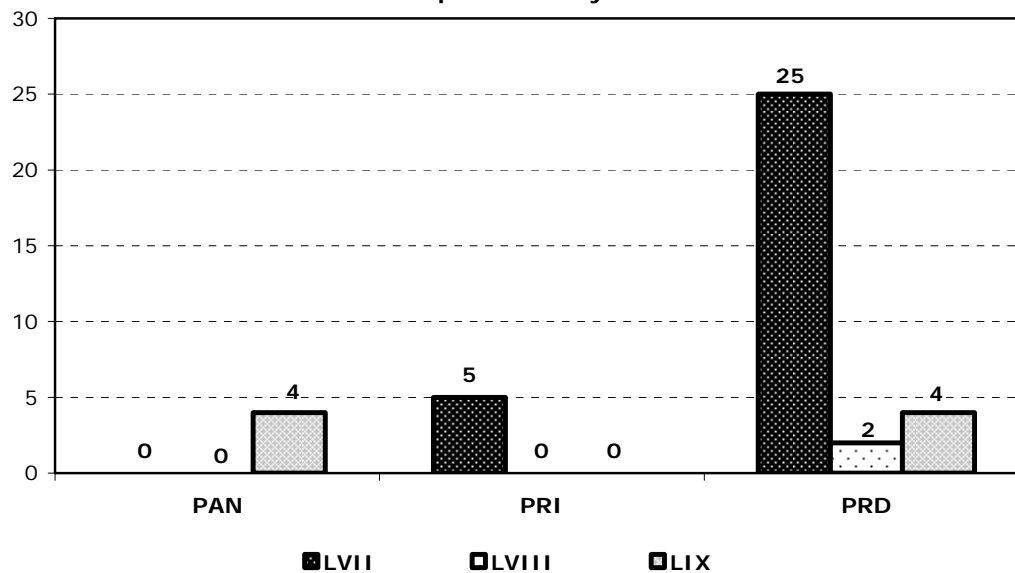
Número de veces que se excluye de la votación a:



Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

GRÁFICA 5. INICIATIVAS EN MATERIA POLÍTICA

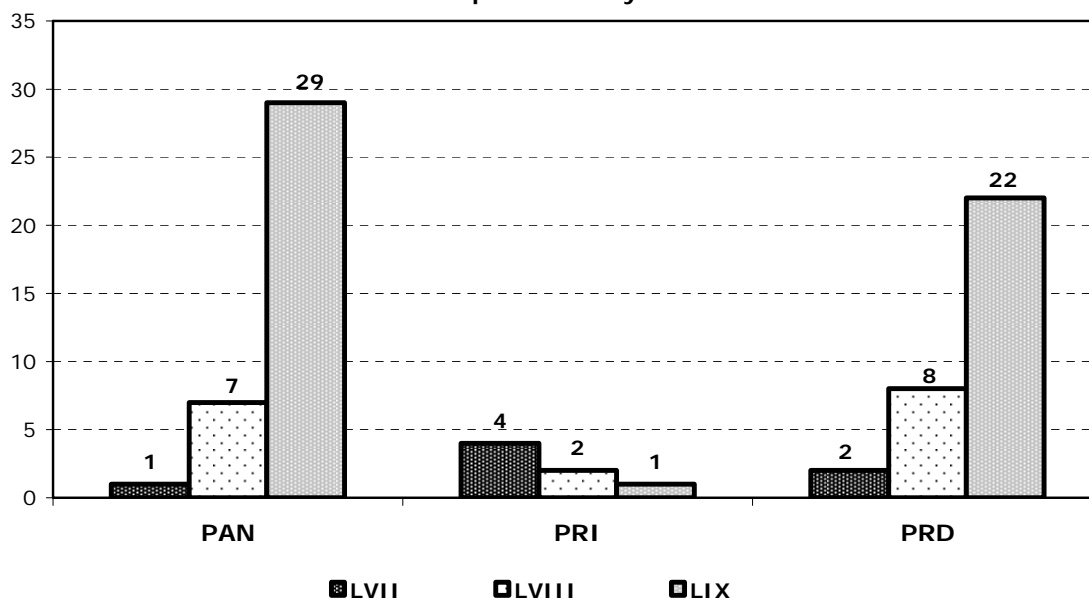
Número de veces que se excluye de la votación a:



Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>)

GRÁFICA 6. INICIATIVAS "VARIAS"

Número de veces que se excluye de la votación a:



Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

4. Las relaciones entre ejecutivo y legislativo en los gobiernos sin mayoría

El principal indicador para medir la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en los sistemas presidenciales es a través de la aceptación o rechazo de sus iniciativas. Pero no es la única.

En nuestro sistema presidencial la labor legislativa del presidente no se agota en la presentación de iniciativas. El poder ejecutivo puede intervenir en distintas fases del proceso legislativo. En cuanto a sus atribuciones, tiene la facultad de iniciativa (art. 71) y la de observación o veto (art. 72). En lo que toca a sus obligaciones, están la de promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso (art.72), la de comparecer cuando presenta iniciativas (art 93) y la de proporcionar la información requerida para el trabajo legislativo (arts. 45 y 97 de la LOC).

Por su parte, el Congreso interviene en las labores legislativas del poder ejecutivo principalmente en el apoyo o rechazo a sus iniciativas, en la facultad para el sobreseimiento del veto por dos terceras partes de los legisladores y en la de aprobar la cuenta pública. Otros indicadores complementarios son la aprobación de los viajes al exterior del presidente, la aprobación de nombramientos para los órganos de autonomía estatal y los del poder judicial y, en el caso del Senado, los nombramientos del servicio exterior.

4.1. Coaliciones en las iniciativas del ejecutivo

En un sistema presidencial las consecuencias más importantes de un gobierno sin mayoría son las que afectan a la agenda presidencial. Ésta se compone de un conjunto de políticas públicas que pueden ser llevadas a cabo con las facultades e instrumentos de gobierno con los que cuenta el ejecutivo y otro conjunto que requiere de reformas a la legislación vigente, ya sean de carácter constitucional u ordinario.

En el primer caso, el éxito de las políticas públicas depende de factores tales como el buen diseño e implementación de las políticas así como del apoyo logrado por parte de los sectores económicos involucrados o la neutralización de los intereses afectados. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de vivienda o de la construcción de un aeropuerto.

En el segundo caso, es necesaria la cooperación del Congreso y ella depende de factores tales como la posición del partido gobernante en el Congreso, de la relación del presidente con su partido y de las alianzas que puedan construirse.¹⁵

¹⁵ Existen otros factores como por ejemplo, la concentración/dispersión de los calendarios electorales o la cercanía de las elecciones federales.

Desde el punto de vista legislativo, la agenda presidencial puede analizarse a través de las iniciativas que el presidente y su partido envían al Congreso y la suerte que corren ahí. Esta primera aproximación, de corte cuantitativo, arroja resultados interesantes.

Históricamente, el presidente fue el "mayor legislador". Tanto por el número de iniciativas como por su tasa de aprobación, el titular del ejecutivo era el actor central de la tarea legislativa. Ningún actor en lo individual presentaba más iniciativas que el presidente en la larga época de hegemonía del PRI.

Por su parte, la tasa promedio de aprobación de las iniciativas del ejecutivo en las cinco legislaturas antes de la aparición del primer gobierno sin mayoría (1982-1994), fue de 97%. En contraste, la tasa de aprobación para los tres gobiernos sin mayoría ha sido de 71%.

CUADRO 12. INICIATIVAS DEL EJECUTIVO EN CÁMARA DE DIPUTADOS

	LVII	LVIII	LIX
PRESENTADAS	32	60	43
APROBADAS	27	47	23
PENDIENTES	4	12	19
RECHAZADAS	1*	1**	2***
TASA DE APROBACIÓN	84%	78%	53%

Fuente: Gaceta Parlamentaria (www.cddhcu.gob.mx).

No incluye permisos, nombramientos, ni monedas conmemorativas

*Corresponde a la miscelánea fiscal de 1997

**Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (parte de la Nueva Hacienda Pública)

***Fueron rechazadas en comisiones y no llegaron al pleno (Una sobre la Ley General de Educación y la otra sobre las facultades del legislativo para legislar sobre límites y requisitos para investigar en materia de seguridad nacional precisando las facultades del ejecutivo al respecto).

CUADRO 13. INICIATIVAS DEL EJECUTIVO EN CÁMARA DE SENADORES

	LVII	LVIII	LIX
PRESENTADAS	20	23	22
APROBADAS	18	18	19
PENDIENTES	2	5	4
RECHAZADAS	0	0	0
TASA DE APROBACIÓN	90%	78%	86%

Fuente: Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx>).

Durante la LVII legislatura, el presidente Zedillo envió un total de 32 iniciativas a la Cámara de Diputados de las cuales 27 fueron aprobadas, 4 quedaron pendientes y 1 fue rechazada. Esto equivale a una tasa de 84% de eficiencia legislativa. En la LVIII legislatura, el presidente Fox presentó 60 iniciativas de las cuales se aprobaron 47, rechazaron 1 y 12 quedaron pendientes. La tasa de eficiencia legislativa fue de 78%. Finalmente en la LIX

legislatura se presentaron 43 iniciativas, se aprobaron 23, quedaron pendientes 19 y fueron rechazadas 2. La tasa de éxito fue de 53%. La tasa promedio para las tres legislaturas es de 72%.

La conclusión a partir de este análisis cuantitativo es que si bien la tasa de éxito legislativo del presidente ha disminuido de manera importante como efecto de la pérdida de mayoría por parte del partido del presidente, no se sustenta la idea de una obstaculización sistemática al ejecutivo.

Por su parte, el análisis de las votaciones en el pleno y la conformación de coaliciones, están muy lejos de sustentar la idea de alianzas permanentes de la oposición en contra de las iniciativas del ejecutivo. Los siguientes cuadros muestran las coaliciones más frecuentes para las iniciativas del presidente en las tres legislaturas bajo estudio.

CUADRO 14. INICIATIVAS DE LAS COALICIONES MÁS FRECUENTES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

COALICIONES MÁS FRECUENTES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS TODAS LAS VOTACIONES *								
LVII LEGISLATURA			LVIII LEGISLATURA *			LIX LEGISLATURA		
COALICIÓN	FREC.	% DEL TOTAL	COALICIÓN	FREC.	% DEL TOTAL	COALICIÓN	FREC.	% DEL TOTAL
TODOS	29	31	TODOS	84	63	TODOS	86	52
PRI, PAN	16	17	PRI, PAN, PVEM	11	8	PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	21	13
PAN, PRD, PVEM, PT	12	13	PRI, PAN, PRD, PT	10	8	PRI, PAN, PVEM	9	5
PRI, PAN, PVEM	9	10	PRI, PAN	8	6	PRI, PAN, PVEM, CONV	7	4
PRI, PAN, PVEM, PT	9	10				PRI, PAN, PVEM, PT	6	4
PRI	5	5				PRI, PAN	5	3
TOTAL	80	86	TOTAL	113	85	TOTAL	134	81

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

En esta legislatura se calculan las coaliciones a partir de grupos parlamentarios, esto es, se excluyen a los partidos que no alcanzaron a formarlo.

Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición. No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

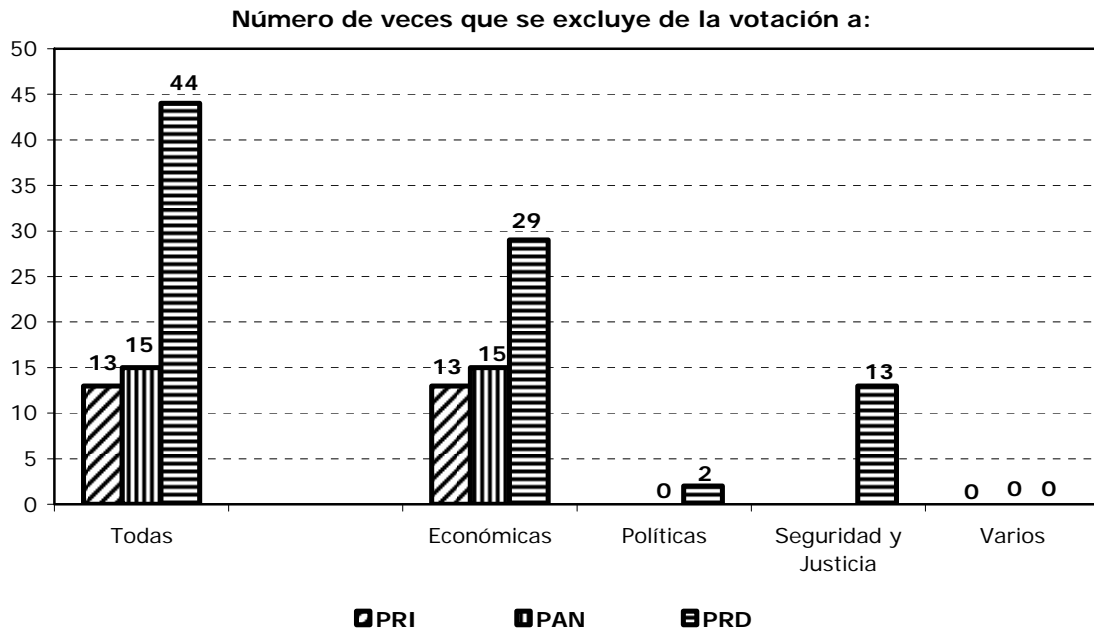
Los cuadros anteriores dan cuenta de las coaliciones más frecuentes en torno a las votaciones de las iniciativas presentadas por el ejecutivo en cada una de las legislaturas. Al igual que en el análisis general, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos. Del cuadro anterior se desprende que la coalición de todos los partidos es de 31% para la LVII legislatura, de 63% para la LVIII y de 52% para la LIX.

Al desglosar el análisis vemos que en materia económica en las LVII, LVIII y LIX legislaturas, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos con 27, 56 y 48% respectivamente. Lo mismo ocurre en el rubro de "varias" con 100, 90 y 87%.

En materia política, la coalición más frecuente fue la de todos los partidos para la LVIII y LIX legislaturas (80 y 100% respectivamente) y en materia de seguridad y justicia (71 y 58%). En estas dos materias, para la LVII legislatura, la coalición más frecuente fue la de PRI-PAN-PVEM y la de PRI-PAN-PVEM-PT.

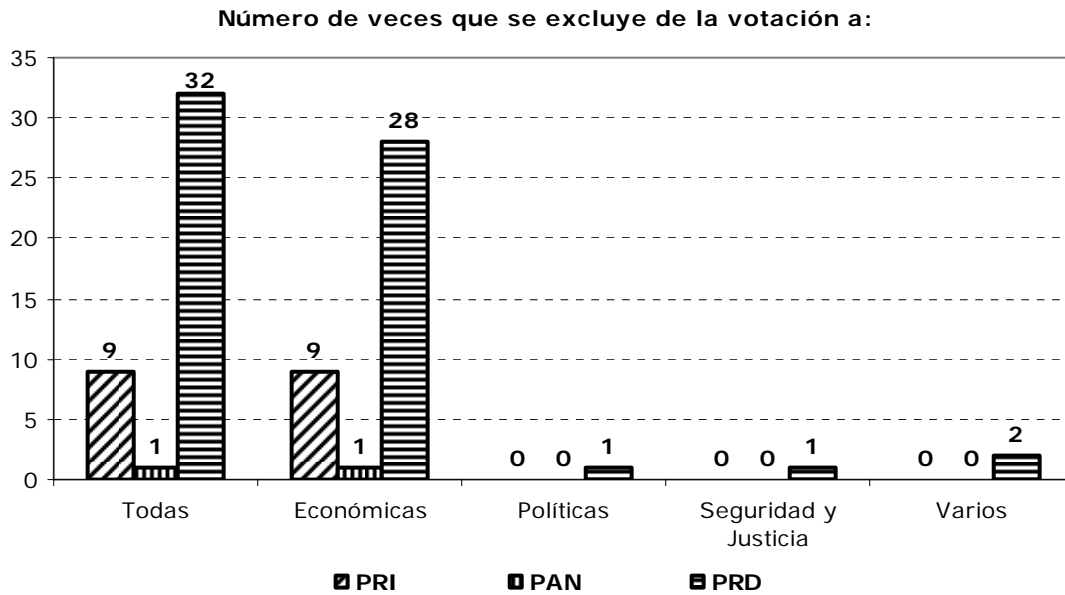
Por su parte, confirmando la tendencia de que el PRD es el partido que más se excluye de las coaliciones formadas en el Congreso, encontramos el mismo comportamiento con respecto a las votaciones de las iniciativas del presidente.

**GRÁFICA 7. EXCLUSIÓN DE PARTIDOS EN COALICIONES GANADORAS
LVII LEGISLATURA**



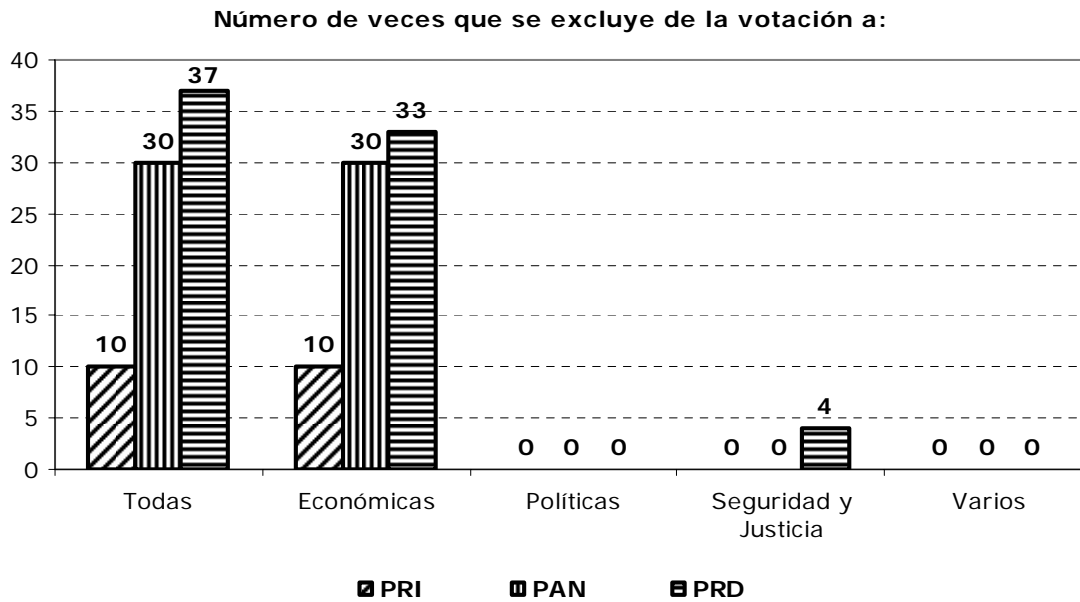
Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

**GRÁFICA 8. EXCLUSIÓN DE PARTIDOS EN COALICIONES GANADORAS
LVIII LEGISLATURA**



Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

**GRÁFICA 9. EXCLUSIÓN DE PARTIDOS EN COALICIONES GANADORAS
LIX LEGISLATURA**



Fuente: Elaboración propia con información con la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Por su parte, la percepción generalizada de que el PAN durante la administración foxista fue un partido rebelde frente a su presidente, tampoco encuentra sustento.

Finalmente es necesario mencionar que las iniciativas en las que tiene interés el presidente o incluso que pueden ser consideradas parte de la agenda presidencial no siempre son presentadas por el propio ejecutivo. Hay algunas que son presentadas por el partido en el gobierno y otras, incluso, por algún partido de oposición. Tal fue el caso, por ejemplo, de la ley de seguridad nacional que para incrementar sus posibilidades de aprobación fue presentada por el PRI.

4.2. Presupuesto

Mención aparte requiere el análisis del presupuesto por el doble motivo de que es obligación y facultad exclusiva del ejecutivo mandar las iniciativas presupuestales y porque constituye el principal instrumento de política pública del presidente.

Las iniciativas en materia presupuestal, no se limitan a la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluyen también la Ley Federal de Derechos, la llamada miscelánea fiscal y la Ley de Coordinación Fiscal. Todas estas iniciativas constituyen el paquete presupuestario.¹⁶

A diferencia de lo que ocurría en el pasado, la aparición de los gobiernos divididos vino a complicar el proceso de presupuestación. Así lo revela claramente el hecho de que en 1997 la miscelánea fiscal fuera rechazada por el llamado G-4 (PAN-PRD-PVEM-PT) y en 1999 ocurriera lo mismo con el Presupuesto de Egresos que tuvo que volver a ser votado a partir de un nuevo proyecto. En el caso de Fox, la dinámica fue distinta. En su primera legislatura la mayoría de las iniciativas presupuestales fueron votadas prácticamente por consenso y de manera desglosada. En su segunda legislatura (2003-2006) el paso de las iniciativas se complicó aún más requiriendo de 18 votos particulares en 2003, 39 en 2004 y 16 en 2005. Adicionalmente, en 2004, la oposición se unificó para modificar las iniciativas de Ingresos y Egresos en Comisiones y votarlas favorablemente en el pleno. Ante tal situación el presidente utilizó por primera vez desde los años veinte

¹⁶ Las reformas al proceso de presupuestación se dieron en la LIX legislatura. Por iniciativa del PRI, se cambió la fecha en la que el presupuesto debe enviarse al Congreso. Hasta el 2004 las iniciativas presupuestales debían ser mandadas al Congreso a más tardar el 15 de noviembre del año previo al ejercicio presupuestal. Después de la reforma publicada el 30 de julio de 2004 la fecha de presentación del presupuesto se adelantó al 8 de septiembre dando a los legisladores más tiempo para el análisis y discusión de estas importantes iniciativas. Adicionalmente se estipuló que el Congreso debía aprobar el presupuesto a más tardar el 15 de noviembre del año previo al ejercicio presupuestal. Si bien esta reforma constituyó un avance, la nueva legislación sigue adoleciendo del mismo vicio que la anterior en el sentido de que no se estipula qué ocurriría si llegada la fecha los legisladores no aprueban el presupuesto. Esto es seguimos siendo prácticamente el único país del mundo que no tiene un mecanismo para destrabar la eventualidad de que los legisladores no se pusieran de acuerdo en el presupuesto. Más adelante, en abril de 2006, se publicó una nueva reforma que, entre otras cosas, obliga al ejecutivo a presentar los Criterios de política económica a más tardar el 1° de abril del año en que deberá aprobarse el presupuesto.

el veto, mismo que no fue sobreseído pero que causó una controversia constitucional.

El alto grado de consenso que muestran las votaciones generales es, sin embargo, engañoso. Tanto los artículos reservados en cada iniciativa como los votos particulares demuestran la dificultad para llegar a acuerdos. Además, como lo revelan las votaciones del partido del presidente —PAN— en contra de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de diciembre de 2004, las modificaciones a las iniciativas en comisiones fueron de tal envergadura que, de hecho, anulaban el sentido de la iniciativa presidencial.

4.3. Agenda presidencial

Si bien, el análisis cuantitativo impide sustentar la franca obstrucción de la oposición a la agenda presidencial, un panorama muy distinto puede desprenderse del análisis cualitativo.

La agenda presidencial no puede juzgarse únicamente desde el punto de vista de cuántas iniciativas fueron aprobadas. El análisis cuantitativo esconde tras sus números y cifras agregadas al menos tres cuestiones esenciales para determinar si la agenda presidencial ha sido bloqueada por los partidos de oposición.

Primero, el análisis cuantitativo no permite una evaluación del grado de relevancia de las iniciativas aprobadas, pendientes y rechazadas para la agenda presidencial. Segundo, por su naturaleza, no toma en cuenta las iniciativas que, por tener la certeza de que no serán aprobadas, simplemente no son enviadas para su discusión en el Congreso. Tercero, al tomar el origen de la iniciativa como punto de partida, no contempla los cambios que sufren las propuestas en el proceso legislativo.¹⁷

Es razonable postular que todas las iniciativas enviadas por el ejecutivo conforman la agenda presidencial, pero también lo es que algunas son mucho más relevantes que otras. La relevancia puede desprenderse tanto de los discursos y declaraciones presidenciales como de la prioridad que se otorga a la negociación de estas iniciativas.

El análisis cualitativo nos permite hacer compatible el hecho incontrovertible de que bajo los gobiernos divididos no ha habido una baja importante en la productividad legislativa e incluso una caída moderada en la tasa de aprobación de las iniciativas del ejecutivo, con la idea de *gridlock* definido como la fuerte contracción en la aprobación de piezas legislativas de relevancia para la agenda presidencial.

En este tenor, es innegable que piezas centrales de la agenda legislativa de los presidentes Zedillo y Fox no pudieron transitar por el Congreso:

¹⁷ A ello habría que agregar un análisis de las iniciativas en el Congreso que el ejecutivo desea contener, esto es, evitar su discusión y eventual aprobación. Este tipo de análisis revelaría la capacidad del ejecutivo para detener iniciativas por compromiso o por que son contrarias al proyecto presidencial.

reforma fiscal y energética en el caso de ambas administraciones y de seguridad y justicia, electoral, laboral y derechos humanos en el caso de Fox.

Finalmente, y como se mencionó antes, además del destino de las iniciativas de los presidentes, existen otros indicadores que expresan el tipo de relación que priva entre los poderes ejecutivo y legislativo.¹⁸ Entre ellos destacan, las observaciones que el ejecutivo tiene derecho a presentar ante leyes aprobadas por el Congreso.

El veto presidencial es un instrumento que existe en la mayoría de los sistemas presidenciales y tiene como propósito detener o suspender la entrada en vigor de un proyecto de ley o decreto aprobado por el poder legislativo.

En nuestro sistema político se ejerció con cierta liberalidad entre 1917 y 1952 con 255 vetos, para después caer en desuso. Entre 1952 y 1970 el veto fue utilizado en 18 ocasiones y de 1970 a 2000 los presidentes no utilizaron el recurso ni una sola vez (Weldon, 1997; Magar y Weldon, 2001).

En contraste, Fox recurrió al veto presidencial en 16 ocasiones. El veto es utilizado normalmente en una de dos situaciones: iniciativas o partes de una iniciativa que el ejecutivo juzga nocivas por su impacto o modificaciones a una iniciativa que terminan por desfigurar el sentido o propósitos originales (Anexo 6). Hay ocasiones, incluso, en las que el veto es utilizado en iniciativas cuyo origen es el propio ejecutivo. En ningún caso el veto fue sobreesido.

Otro indicador de la relación son las controversias constitucionales que cada uno de los poderes puede interponer en contra del otro. No contamos con una serie de tiempo al respecto pero, en las tres legislaturas aquí analizadas, los poderes ejecutivo y legislativo recurrieron a este expediente en 14 ocasiones. En contraste, en la última legislatura de gobierno unificado (1994-1997) no se presentó ni una sola controversia.

5. Cohesión partidaria

Los cálculos presentados en las secciones anteriores —coaliciones posibles y coaliciones reales— están hechos con base en el supuesto de que los miembros de las fracciones parlamentarias se comportan de manera unificada, esto es, bajo el supuesto de la disciplina o, al menos, de la cohesión parlamentaria.

Existe una diferencia entre los conceptos de disciplina y cohesión partidaria. Mientras que el primero hace referencia a la “obediencia” o sujeción del legislador a lo dispuesto por el líder del partido o de la fracción parlamentaria, el segundo remite al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria. En el caso de la disciplina parlamentaria la medición revela el número de legisladores que votan en sentido contrario o se

¹⁸ Entre ellos están los instrumentos internacionales, los permisos de viaje, los nombramientos, las comisiones de investigación, los exhortos y los puntos de acuerdo.

abstienen de votar en el sentido del mandato del líder. En el caso de la cohesión, lo que se mide es la orientación de la mayoría y el porcentaje de legisladores que se apartan de esa dirección.

Medir la disciplina partidaria requiere contar con información no disponible sobre las iniciativas en las que “se dictó” línea partidaria y en las que “se liberó” al legislador para “votar a conciencia”.

Por su parte, medir la cohesión partidaria supone dilucidar el sentido mayoritario (50%+1) de la votación de la fracción parlamentaria, estimar el porcentaje de los diputados que no votaron en el mismo sentido que la mayoría y, adicionalmente, calcular el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que se presentó el fenómeno de disidencia.

Una primera aproximación para medir la cohesión partidaria es la de computar el porcentaje de iniciativas en el que el fenómeno de la disidencia se presentó.

**CUADRO 15. NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTACIONES EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA*
LVII LEGISLATURA (1997-2000)**

TIPO DE INICIATIVA	PRI		PAN		PRD	
	N	%	N	%	N	%
ECONÓMICA (N= 87)	18	20.7	45	51.7	50	57.5
SEGURIDAD Y JUSTICIA (N=38)	14	36.8	28	73.7	20	52.6
POLÍTICA (N=50)	10	20.0	39	78.0	33	66.0
VARIAS (N=39)	13	33.3	31	79.5	21	53.8
TOTAL (N=214)	55	25.7	143	66.8	124	57.9

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

N = número total de iniciativas

n= iniciativas en las que hubo disidencia

* Toma en cuenta los abstencionistas

**CUADRO 16. NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTACIONES EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA*
LVIII LEGISLATURA (2000-2003)**

TIPO DE INICIATIVA	PRI		PAN		PRD	
	N	%	N	%	N	%
ECONÓMICA (N= 146)	115	78.8	81	55.5	43	29.5
SEGURIDAD Y JUSTICIA (N=27)	17	63.0	13	48.1	8	29.6
POLÍTICA (N=21)	16	76.2	8	38.1	3	14.3
VARIAS (N=100)	51	51.0	44	44.0	17	17.0
TOTAL (N=294)	199	67.7	146	49.7	71	24.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

N = número total de iniciativas

n= iniciativas en las que hubo disidencia

* Toma en cuenta los abstencionistas

**CUADRO 17. NÚMERO Y PORCENTAJE DE VOTACIONES EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA*
LIX LEGISLATURA (2003-2006)**

TIPO DE INICIATIVA	PRI		PAN		PRD	
	N	%	N	%	N	%
ECONÓMICA (N= 266)	211	79.3	71**	26.7	128	48.1
SEGURIDAD Y JUSTICIA (N=73)	59	80.8	20	27.4	37	50.7
POLÍTICA (N=57)	42	73.7	17	29.8	39	68.4
VARIAS (N=277)	205	74.0	61	22.0	148	53.4
TOTAL (N=673)	517	76.8	169	25.1	352	52.0

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

N = número total de iniciativas

n= iniciativas en las que hubo disidencia

* Toma en cuenta los abstencionistas

** En 9 ocasiones la bancada completa se ausentó

Del total de votaciones en cada una de las legislaturas aquí analizadas el PRI presentó disidencia en 26% de las iniciativas en la LVII legislatura, 68% en

la LVIII y 77% en la LIX. Las cifras para el PAN son de 67, 50 y 25 para cada una de las legislaturas. Para el PRD 58, 24 y 52%.

El primer dato interesante es que la disidencia disminuye o aumenta en relación a su estatus como partido del presidente. El porcentaje de disidencia del PRI es notablemente menor en el primer gobierno sin mayoría cuando era partido del presidente. Exactamente lo mismo ocurre con el PAN cuando dejó de ser partido de oposición y pasa a ser el partido en el gobierno.

Como puede observarse, en términos generales, el número más elevado de votaciones en las que se presenta el fenómeno de la disidencia es en materia económica.¹⁹

Sin embargo, los datos pueden dar una impresión equivocada sobre la magnitud del fenómeno ya que no dan cuenta del número de diputados que se apartan de la mayoría de la fracción en cada iniciativa votada. Esto es, los datos anteriores no permiten discriminar entre una iniciativa en la que sólo hubo un diputado disidente y una en la que la disidencia alcanzó, por ejemplo, 40% de la bancada.

La desagregación de los datos arroja una perspectiva muy distinta. El promedio de disidencia por iniciativa es una medición más precisa que nos permite evaluar que tan cohesiva es una fracción parlamentaria.

**CUADRO 18. PORCENTAJE PROMEDIO DE DIPUTADOS DISIDENTES
INICIATIVAS EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA
LVII LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI	PAN	PRD
ECONÓMICA	1.71	11.84	8.95
SEGURIDAD Y JUSTICIA	1.43	4.06	9.71
POLÍTICA	0.92	0.92	12.46
VARIAS	1.32	7.88	6.42
TODAS	1.40	7.93	9.58

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

¹⁹ La excepción es el PRD en la LIX legislatura en el rubro de “varias”.

**CUADRO 19. PORCENTAJE PROMEDIO DE DIPUTADOS DISIDENTES
INICIATIVAS EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA
LVIII LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI	PAN	PRD
ECONÓMICA	7.39	6.44	14.45
SEGURIDAD Y JUSTICIA	2.48	1.80	4.63
POLÍTICA	4.76	4.35	22.39
VARIAS	3.95	7.17	8.52
TODAS	5.88	6.13	12.26

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

**CUADRO 20. PORCENTAJE PROMEDIO DE DIPUTADOS DISIDENTES
INICIATIVAS EN LAS QUE HUBO DISIDENCIA
LIX LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI	PAN	PRD
ECONÓMICA	7.20	3.19	3.91
SEGURIDAD Y JUSTICIA	2.70	1.58	6.25
POLÍTICA	2.09	2.09	4.43
VARIAS	3.82	3.53	4.55
TODAS	4.93	2.96	4.48

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

El cuadro 20 muestra una imagen de bancadas parlamentarias altamente cohesivas, con el PRI con el menor promedio de disidencia en las dos primeras legislaturas (1.4 y 5.8%) aunque con el mayor en la LIX (4.93%). Es interesante constatar que en los años en los que el PRI fue el partido en el gobierno presentó un promedio de disidencia mucho menor que en años posteriores.

Finalmente, una tercera medición que nos da todavía datos más precisos del comportamiento de los legisladores es la del rango en que se mueve el porcentaje de diputados disidentes, esto es, los porcentajes máximo y mínimo de diputados que no votaron en el sentido mayoritario de su fracción.

Los cuadros que siguen vuelven a confirmar que el partido con menor grado de cohesión es el PRD y las iniciativas en materia económica las que más controversia provocan. Para cada uno de los partidos, es precisamente en este tipo de iniciativas donde el mayor número de diputados se distancian de la posición mayoritaria.

La desviación estándar (σ) respecto al porcentaje promedio de disidencia, identifica la presencia de casos extremos de ésta que se alejan de dicho

promedio. El PRD es el partido que presenta una mayor desviación estándar para todas las iniciativas. Esto significa que es el partido que mayor grado de dispersión presenta respecto al promedio de diputados disidentes.

**CUADRO 21. RANGOS DE INDISCIPLINA
(PORCENTAJE MÍNIMO Y MÁXIMO DE DIPUTADOS DISIDENTES)
LVII LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI			PAN			PRD		
	MIN	MÁX	σ	MIN	MÁX	σ	MIN	MÁX	σ
ECONÓMICA	0.43	10.55	2.61	0.87	46.53	12.26	0.83	28.38	13.32
SEGURIDAD Y JUSTICIA	0.46	8.15	1.10	0.93	16.98	4.37	0.96	28.38	10.30
POLÍTICA	0.45	2.86	0.71	0.88	49.28	11.78	0.88	50.00	13.80
VARIAS	0.47	3.91	1.10	0.90	47.92	12.17	0.87	47.37	11.07
TODAS	0.43	10.55	1.88	0.87	49.28	11.28	0.83	50.00	12.67

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

σ =desviación estándar respecto al porcentaje promedio de disidencia, contando sólo las iniciativas en las que hubo disidencia.

**CUADRO 22. RANGOS DE INDISCIPLINA
(PORCENTAJE MÍNIMO Y MÁXIMO DE DIPUTADOS DISIDENTES)
LVIII LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI			PAN			PRD		
	MIN	MÁX	σ	MIN	MÁX	σ	MIN	MÁX	σ
ECONÓMICA	0.515	47.37	11.23	0.49	48.69	11.4	1.96	45	9.90
SEGURIDAD Y JUSTICIA	0.541	10.76	2.89	0.51	11.49	2.99	2.32	12.5	3.63
POLÍTICA	0.621	39.29	10.18	0.53	12.5	5.30	2.04	48	23.4
VARIAS	0.549	46.15	8.21	0.49	49.48	14.18	2.17	41.3	10.7
TODAS	0.515	47.37	10.08	0.49	49.48	11.65	1.96	48	13.1

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

**CUADRO 23. RANGOS DE INDISCIPLINA
(PORCENTAJE MÍNIMO Y MÁXIMO DE DIPUTADOS DISIDENTES)
LIX LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI			PAN			PRD		
	MIN	MÁX	σ	MIN	MÁX	σ	MIN	MÁX	σ
ECONÓMICA	0.48	49.73	11.01	0.66	46.61	8.08	1.04	48.00	5.82
SEGURIDAD Y JUSTICIA	0.51	40.91	6.90	0.77	3.66	0.86	1.15	48.00	9.67
POLÍTICA	0.52	12.02	2.60	0.67	7.83	1.72	1.12	29.55	5.38
VARIAS	0.52	48.95	6.90	0.71	42.00	7.05	1.12	42.59	7.36
TODAS	0.48	49.73	8.71	0.66	46.61	6.77	1.04	50.00	6.93

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

El siguiente cuadro muestra todavía de manera más simple el fenómeno de la disciplina de los legisladores con respecto a sus bancadas.

CUADRO 24. RANGOS DE DIPUTADOS DISIDENTES

DIPUTADOS DISIDENTES	PRI			PAN			PRD		
	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII	LIX	LVII	LVIII	LIX
DE 1 A 5	49	135	383	95	98	151	77	50	302
DE 6 A 10	3	20	41	13	15	7	11	6	29
DE 10 A 20	2	20	40	18	12	2	13	12	12
DE 21 A 30	1	5	19	5	5	2	12	0	5
DE 31 A 40	0	7	7	3	4	1	2	3	5
DE 41 A 50	0	2	8	4	2	2	4	0	0
51 O MÁS	0	10	19	5	10	4	5	0	0
TOTAL	55	199	517	145	146	169	124	71	352

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Las conclusiones anteriores, concuerdan con el índice de Rice diseñado precisamente para medir la cohesión partidaria. El índice de Rice (I_r) se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario (V_{may}) y el porcentaje minoritario (V_{min}) del voto de una fracción parlamentaria: $I_r = V_{may} - V_{min}$. Puede tomar valores de 0 a 100, donde los valores cercanos a 0 denotan una cohesión partidaria muy baja y los cercanos a 100 un alto grado de cohesión.

Los valores del Índice de Rice comprueban, una vez más, que el Congreso mexicano tiene fracciones parlamentarias altamente disciplinadas.

**CUADRO 25. ÍNDICE MEDIO DE RICE
LVII LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI	PAN	PRD
ECONÓMICA	99.29	87.76	89.71
SEGURIDAD Y JUSTICIA	98.95	94.01	89.78
POLÍTICA	99.63	90.25	83.17
VARIAS	99.12	87.47	93.09
GENERAL	99.28	89.4	88.81

Fuente: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

**CUADRO 26. ÍNDICE MEDIO DE RICE
LVIII LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI	PAN	PRD
ECONÓMICA	88.36	92.85	91.49
SEGURIDAD Y JUSTICIA	96.88	98.27	97.26
POLÍTICA	92.75	96.69	93.60
VARIAS	95.97	93.69	97.10
GENERAL	92.05	93.91	94.08

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

**CUADRO 27. ÍNDICE MEDIO DE RICE
LIX LEGISLATURA**

TIPO DE INICIATIVA	PRI	PAN	PRD
ECONÓMICA	88.58	98.24	96.23
SEGURIDAD Y JUSTICIA	95.63	99.13	93.67
POLÍTICA	96.91	99.08	93.94
VARIAS	94.34	98.34	95.14
GENERAL	92.42	98.45	95.31

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

Conclusiones

Desde la aparición de los gobiernos sin mayoría, encontramos regularidades en el trabajo del Congreso, en el comportamiento de los legisladores y en la conducta de las fracciones parlamentarias: crecimiento constante del número de iniciativas presentadas, disminución del número de iniciativas cuyo origen es el ejecutivo, oposición a buena parte de los proyectos centrales del gobierno en turno, coaliciones *ad hoc* determinadas fundamentalmente por el tema en cuestión, predominancia de la coalición de “todos los partidos”, menor grado de participación del PRD en las coaliciones legislativas, importancia creciente de los partidos emergentes y alto grado de cohesión partidaria.

También encontramos “conductas” que no se habían presentado con anterioridad: confrontación pública entre los poderes, observaciones (vetos) por parte del ejecutivo, multiplicación de “exhortos” como forma de presión política, negación de permisos para que el presidente se ausente del país, no ratificación de nombramientos del presidente y controversias constitucionales presentadas ante la Corte.

Las tres legislaturas —9 años— de gobiernos sin mayoría, constituyen apenas una primera muestra del comportamiento de los partidos en el parlamento. La serie de tiempo que hasta el momento se puede construir no es suficiente para tener conclusiones robustas pero puede afirmarse que los problemas que enfrenta el sistema político mexicano y los patrones de comportamiento parlamentario no difieren demasiado del resto de los países de más larga data democrática.

Por primera vez en su historia México dejó de ser un caso de excepción para pasar a ser un país más de la muestra de los sistemas presidenciales en la literatura sobre política comparada. México pasó a confirmar buena parte de las conclusiones que años antes se habían postulado para las democracias presidenciales: las elecciones libres, justas y equitativas aunadas a un sistema de representación proporcional conducen a sistemas multipartidistas y a gobiernos de minoría. A mayor fragmentación partidaria, menor la fracción del partido del presidente. La composición del Congreso —que depende no sólo de la voluntad de los electores sino también de las reglas electorales— es determinante para el desempeño del gobierno. Existen normas que fomentan la cooperación y otras que la inhiben. El comportamiento de los legisladores —su disciplina y cohesión— son variables definitivas en el destino de las iniciativas. Los sistemas presidenciales presentan patrones de coalición menos estables que otros sistemas en los que las alianzas son indispensables para formar gobierno.

En términos del desempeño legislativo y del comportamiento tanto de los grupos parlamentarios como de los legisladores en lo individual tampoco se

registran grandes diferencias. De hecho, Chasqueti (2001) tiene razón en concluir que lo que vimos en América Latina —México incluido— en los años noventa no es inestabilidad sino pasos hacia la consolidación democrática.

A pesar de haber dejado de ser un caso excepcional, México, como cualquier otro sistema, tiene particularidades que lo distinguen. Una primera diferencia es que, en lo fundamental, México no ha cambiado la configuración —estructura y atribuciones— de sus poderes. A diferencia de la mayor parte de los sistemas presidenciales de América Latina en los que las constituciones han sido reformuladas para adecuarlas a las nuevas situaciones de pluralidad y, en particular, a las fuerzas políticas que reinstauraron la democracia, México ha sido conservador y la reforma de las instituciones políticas se ha limitado básicamente al ámbito electoral.

Desde la ascensión de la democracia electoral, el Congreso ha estado dividido en tres grandes formaciones políticas de fuerza desigual pero determinante, y un número de partidos emergentes que ha variado entre 5 a 8. Si bien sus votos han sido codiciados, ninguno de ellos ha sido determinante por sí sólo para definir las votaciones en el pleno.²⁰ El número efectivo de partidos (NEP) ha pasado de 1.4 en los años sesenta a 3.6 en 2006. México pertenece entonces a los países de multipartidismo moderado en los que el partido del presidente no suele obtener la mayoría congresional suficiente para hacer valer sus preferencias de política pública en la agenda legislativa sin la cooperación de otro(s) partido(s). Este cambio, hay que insistir, no ha ido acompañado de cambios igualmente relevantes en la configuración de los poderes y de las normas que regulan su relación.

La pluralización del Congreso ha revolucionado, sin necesidad de alterar las atribuciones constitucionales del ejecutivo y el legislativo, las capacidades de cada uno de estos poderes. En el “viejo régimen” la autonomía e independencia del poder legislativo, a pesar de estar inscritas en la Constitución, simplemente no podían materializarse. Una vez que el Congreso se pobló de partidos con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y/o para modificar o frenar las del ejecutivo y su partido, tanto el *status* del Congreso como las relaciones entre ambos poderes cambiaron de raíz.

Del lado del ejecutivo comenzaron a aparecer preocupaciones que nunca antes habían estado presentes. Entre ellas destacan: la viabilidad del programa gubernamental y el poder de la oposición para obstaculizarlo, el alcance de sus poderes y de su responsabilidad, su capacidad para fijar la agenda y el balance necesario entre aquellos proyectos que requieren la aprobación del Congreso y los que pueden implementarse sin su cooperación, y su libertad de nombramiento.

²⁰ De las 1,181 coaliciones formadas en estas tres legislaturas sólo 9 se han definido por la unión de una de las tres fuerzas políticas mayores con uno de los partidos emergentes.

Por el lado del Congreso, también aparecieron nuevas preocupaciones. La lucha para hacer valer y ampliar sus facultades, la importancia de la normatividad interna de los órganos de dirección, de las comisiones y de los procedimientos parlamentarios, las relaciones bicamerales, el alcance de sus facultades, el dilema de cooperar o no con el ejecutivo y la imagen de los legisladores ante la sociedad que representan.

Todo esto puso en primer plano tanto el estudio "científico" del impacto de las normas y las instituciones como el "arte" de la negociación política. De esta manera, hace ya más de una década se ha venido reflexionado sobre la necesidad de una reforma política del Estado que aborde entre otras cosas los métodos que determinan el acceso a los puestos de elección popular y la composición del Congreso, las facultades de ambos poderes, sus áreas de traslape, los incentivos a la cooperación y las diversas áreas que podrían llevar a crisis políticas que no encuentran mecanismos claros de resolución del conflicto.

Al inicio de este artículo se planteó que el estudio riguroso del Congreso y del comportamiento de los legisladores era indispensable no sólo para llenar una laguna en el análisis político sino también como guía para sustentar la necesidad y dirección de las reformas. Las conclusiones que se derivan de los datos analizados pueden servir como punto de partida para elaborar esa agenda partiendo siempre de la premisa de que el sistema presidencial tiene como precondition la colaboración entre poderes pero no los mecanismos para garantizarla. Habrá reformas que nos acerquen al propósito, pero no está en su lógica resolverlo.

ANEXO 1
COALICIONES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
(TODAS LAS VOTACIONES*)**
LVII LEGISLATURA

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS
TODOS**	89	41.59%
PRI, PAN	34	15.89%
PAN, PRD, PVEM, PT	31	14.49%
PRI, PAN, PVEM, PT	16	7.48%
PRI, PAN, PVEM	14	6.54%
PRI	7	3.27%
PRI, PAN, PRD	6	2.80%
PRI, PRD, PT	5	2.34%
PRI, PRD, PVEM, PT	3	1.40%
PRI, PT	3	1.40%
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	0.93%
PRI, PAN, PRD, PT	1	0.47%
PRI, PVEM, PT	1	0.47%
PRI, PVEM	1	0.47%
PAN, PRD, PT	1	0.47%
TOTAL	214	100%
PROMEDIO	14.27	6.67%
σ^*	23.26	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

CONTANDO SÓLO LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS*
LVIII LEGISLATURA**

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS
TODOS**	222	75.51%
PRI,PAN, PVEM	15	5.10%
PRI,PAN,PRD, PT	11	3.74%
PRI,PAN	9	3.06%
PRI,PAN, PVEM,PT	9	3.06%
PAN	7	2.38%
PRI, PRD,PVEM,PT	6	2.04%
PRI,PAN,PRD,PVEM	6	2.04%
PAN, PVEM	2	0.68%
PAN,PRD,PVEM,PT	2	0.68%
PRI, PRD, PT	2	0.68%
PAN,PRD	1	0.34%
PAN,PRD,PVEM	1	0.34%
PRI,PAN,PRD	1	0.34%
TOTAL	294	100%
PROMEDIO	21.00	7.14%
σ^*	58.01	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LIX LEGISLATURA***

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS
TODOS**	463	68.80%
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	42	6.24%
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	36	5.35%
PRI, PAN, PVEM	35	5.20%
PRI, PAN, PVEM, CONV	21	3.12%
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	14	2.08%
PRI, PRD, PVEM, PT	9	1.34%
PRI, PRD, PT, CONV	7	1.04%
PRI, PAN	7	1.04%
PRI, PAN, PVEM, PT	7	1.04%
PRI, PAN, PVEM, PT, CONV	7	1.04%
PAN, PVEM	3	0.45%
PAN, PRD, PT	3	0.45%
PRI, PRD, PT	3	0.45%
PAN, PRD, PT, CONV	2	0.30%
PRI, PVEM	2	0.30%
PRI, PAN, CONV	2	0.30%
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	0.30%
PAN	1	0.15%
PAN, PRD	1	0.15%
PAN, PRD, PVEM, PT, CONV	1	0.15%
PRI, PVEM, CONV	1	0.15%
PRI, PVEM, PT, CONV	1	0.15%
PRI, PRD, PVEM, CONV	1	0.15%
PRI, PAN, PT	1	0.15%
PRI, PAN, PRD, PT	1	0.15%
TOTAL	673	100%
PROMEDIO	25.88	3.85%
σ*	89.93	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

ANEXO 2

COALICIONES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA ECONÓMICA LVII LEGISLATURA ***

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS ECONÓMICAS
TODOS**	28	32.18%
PAN, PRD, PVEM, PT	18	20.69%
PRI, PAN	17	19.54%
PRI	6	6.90%
PRI, PAN, PVEM	4	4.60%
PRI, PT	3	3.45%
PRI, PRD, PT	3	3.45%
PRI, PRD, PVEM, PT	3	3.45%
PAN, PRD, PT	1	1.15%
PRI, PVEM	1	1.15%
PRI, PVEM, PT	1	1.15%
PRI, PAN, PVEM, PT	1	1.15%
PRI, PAN, PRD, PT	1	1.15%
TOTAL	87	100%
PROMEDIO	6.69	7.69%
σ^*	8.65	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar.

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LVIII LEGISLATURA ***
(CONTANDO SÓLO LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS ECONÓMICAS
TODOS (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT) **	95	65.07%
PRI, PAN, PVEM	12	8.22%
PRI, PAN, PRD, PT	10	6.85%
PRI, PAN	7	4.79%
PAN	6	4.11%
PRI, PAN, PVEM, PT	5	3.42%
PRI, PAN, PRD, PVEM	4	2.74%
PAN, PRD, PVEM, PT	2	1.37%
PAN, PRD	1	0.68%
PAN, PRD, PVEM	1	0.68%
PRI, PAN, PRD	1	0.68%
PRI, PRD, PVEM, PT	1	0.68%
PAN, PVEM	1	0.68%
TOTAL	146	100%
PROMEDIO	11.23	3.23%
σ^*	25.44	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LIX LEGISLATURA***

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS ECONÓMICAS
TODOS**	162	60.90%
PRI,PAN, PVEM	25	9.40%
PRI, PRD,PVEM,PT,CONV	22	8.27%
PRI,PAN,PRD,PVEM,PT	8	3.01%
PRI,PAN, PVEM, CONV	7	2.63%
PRI,PAN, PVEM,PT	6	2.26%
PRI,PAN	5	1.88%
PRI,PAN, PVEM,PT,CONV	5	1.88%
PRI, PRD, PT,CONV	4	1.50%
PRI,PAN,PRD,PVEM,CONV	4	1.50%
PAN, PVEM	3	1.13%
PAN,PRD, PT	3	1.13%
PRI, PRD,PVEM,PT	3	1.13%
PAN,PRD, PT,CONV	2	0.75%
PRI,PAN,PRD,PVEM	2	0.75%
PAN,PRD	1	0.38%
PAN,PRD,PVEM,PT,CONV	1	0.38%
PRI, PVEM, CONV	1	0.38%
PRI, PVEM,PT,CONV	1	0.38%
PRI,PAN, PT	1	0.38%
TOTAL	266	100%
PROMEDIO	13.30	5.00%
σ^*	35.60	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

ANEXO 3

**COALICIONES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA***
LVII LEGISLATURA**

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA
TODOS**	16	42.11%
PRI,PAN, PVEM,PT	11	28.95%
PRI,PAN, PVEM	5	13.16%
PAN,PRD,PVEM,PT	4	10.53%
PRI, PRD, PT	2	5.26%
TOTAL	38	100%
PROMEDIO	7.60	20.00%
σ^*	5.77	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LVIII LEGISLATURA*
(CONTANDO SÓLO LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS)**

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA
TODOS (PRI,PAN, PRD,PVEM,PT)**	25	92.59%
PRI,PAN	1	3.70%
PRI,PAN,PRD, PT	1	3.70%
TOTAL	27	100%
PROMEDIO	9.00	16.67%
σ^*	13.86	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LIX LEGISLATURA***

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA
TODOS**	58	79.45%
PRI,PAN, PVEM, CONV	5	6.85%
PRI,PAN,PRD,PVEM,PT	4	5.48%
PRI, PVEM	2	2.74%
PRI,PAN,PRD,PVEM, CONV	2	2.74%
PRI,PAN, PVEM,PT,CONV	1	1.37%
PRI,PAN,PRD, PT	1	1.37%
TOTAL	73	100%
PROMEDIO	10.43	14.29%
σ^*	21.03	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

ANEXO 4

COALICIONES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
EN MATERIA POLÍTICA***
LVII LEGISLATURA

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS POLÍTICAS
PRI,PAN	17	34.00%
TODOS**	12	24.00%
PRI,PAN,PRD	6	12.00%
PAN,PRD,PVEM,PT	5	10.00%
PRI,PAN, PVEM	4	8.00%
PRI,PAN, PVEM,PT	4	8.00%
PRI,PAN,PRD,PVEM	2	4.00%
TOTAL	50	100%
PROMEDIO	7.14	14.29%
σ^*	5.37	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LVIII LEGISLATURA * * *
(CONTANDO SÓLO GRUPOS PARLAMENTARIOS)

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS POLÍTICAS
TODOS (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT) * *	19	90.48%
PRI, PAN, PVEM, PT	2	9.52%
TOTAL	21	100%
PROMEDIO	10.50	14.29%
σ^*	12.02	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LIX LEGISLATURA * * *

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS POLÍTICAS
TODOS * *	44	77.19%
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	4	7.02%
PRI, PAN, PVEM	3	5.26%
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	3	5.26%
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	2	3.51%
PRI, PAN, PVEM, CONV	1	1.75%
TOTAL	57	100%
PROMEDIO	9.50	16.67%
σ^*	16.93	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

ANEXO 5

COALICIONES EN LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MATERIA VARIOS*** LVII LEGISLATURA

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS VARIAS
TODOS**	33	84.62%
PAN, PRD, PVEM, PT	4	10.26%
PRI	1	2.56%
PRI, PAN, PVEM	1	2.56%
TOTAL	39	100%
PROMEDIO	9.75	25.00%
σ^*	15.56	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LVIII LEGISLATURA*** CONTANDO SÓLO A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS VARIAS
TODOS (PRI, PAN, PRD, PVEM, PT)**	83	83.00%
PRI, PRD, PVEM, PT	5	5.00%
PRI, PAN, PVEM	3	3.00%
PRI, PRD, PT	2	2.00%
PRI, PAN, PVEM, PT	2	2.00%
PRI, PAN, PRD, PVEM	2	2.00%
PAN	1	1.00%
PAN, PVEM	1	1.00%
PRI, PAN	1	1.00%
TOTAL	100	100%
PROMEDIO	11.11	5.26%
σ^*	26.99	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

LIX LEGISLATURA***

COALICIÓN	FRECUENCIA DE COALICIONES	PORCENTAJE DE COALICIONES DEL TOTAL DE INICIATIVAS VARIAS
TODOS**	199	71.84%
PRI, PAN, PRD, PVEM, PT	22	7.94%
PRI, PRD, PVEM, PT, CONV	16	5.78%
PRI, PAN, PVEM, CONV	8	2.89%
PRI, PAN, PVEM	7	2.53%
PRI, PRD, PVEM, PT	6	2.17%
PRI, PAN, PRD, PVEM, CONV	5	1.81%
PRI, PRD, PT	3	1.08%
PRI, PRD, PT, CONV	3	1.08%
PRI, PAN	2	0.72%
PRI, PAN, CONV	2	0.72%
PAN	1	0.36%
PRI, PRD, PVEM, CONV	1	0.36%
PRI, PAN, PVEM, PT	1	0.36%
PRI, PAN, PVEM, PT, CONV	1	0.36%
TOTAL	277	100%
PROMEDIO	18.47	6.67%
σ^*	50.31	

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (<http://gaceta.diputados.gob.mx>).

* Desviación estándar

** Es coalición de TODOS sólo si por lo menos un miembro de cada bancada estaba presente y la mayoría de todas las bancadas votó en el mismo sentido. Es decir, si toda la bancada no asistió a la votación, no pudo estar en la coalición.

*** No se toma en cuenta la votación de los diputados independientes.

ANEXO 6

OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL, 1997-2006

ASUNTO	CÁMARA DE ORIGEN	FECHA DE PRESENTACIÓN	LEGISLATURA	ESTATUS AL 17 DE ABRIL DE 2006
POR EL QUE REMITE LAS OBSERVACIONES QUE HACE AL DECRETO DE LEY DE DESARROLLO RURAL	DIPUTADOS	15/03/2001	LVIII	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 15-MAR-2001
EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	DIPUTADOS	14/12/2001	LVIII	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 14-DIC-2001
POR EL QUE SE REMITEN LAS OBSERVACIONES AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	DIPUTADOS	15/03/2003	LVIII	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 15-MAR-2003
POR EL QUE SE REMITEN OBSERVACIONES AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS	DIPUTADOS	15/03/2003	LVIII	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 15-MAR-2003
SOBRE LAS OBSERVACIONES AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES	SENADORES	02/09/2003	LIX	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 02-SEP-2003
OBSERVACIONES QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HACE AL DECRETO EMITIDO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN DURANTE EL PASADO PERIODO DE SESIONES POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 222 DE LA LEY GENERAL DE SALUD	DIPUTADOS	16/03/2004	LIX	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 16-MAR-2004
AL DECRETO EMITIDO POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL QUE SE ADICIONA UN TERCER PÁRRAFO AL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS	SENADORES	15/04/2004	LIX	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 15-ABR-2004
AL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN	DIPUTADOS	39/11/2004		
AL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DEL CONTRIBUYENTE	SENADORES	06/09/2005	LIX	RECIBIDO COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 06-SEP-2005

ASUNTO	CÁMARA DE ORIGEN	FECHA DE PRESENTACIÓN	LEGISLATURA	ESTATUS AL 17 DE ABRIL DE 2006
AL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO XII DEL TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS	DIPUTADOS	07/09/2005	LIX	APROBADO CON MODIFICACIONES EN COMISIONES/CÁMARA DE ORIGEN EL 18-OCT-2005
A LAS REFORMAS AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y A LA LEY GENERAL DE SALUD (NARCOMENUDEO)	SENADORES	MAYO 2006	LIX	
IMPUESTOS SOBRE GASOLINAS (DEDUCIBILIDAD)	DIPUTADOS		LIX	
PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	DIPUTADOS		LIX	
FOMENTO A LA LECTURA DEL LIBRO (PRECIO ÚNICO)	SENADORES		LIX	
ART. 27 CONSTITUCIONAL (ÁREA DE RESTAURACIÓN ECOLÓGICA DE LA REGIÓN LERMA-SANTIAGO-PACÍFICO)	SENADORES		LIX	
LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE RECURSOS	SENADORES		LIX	

Fuente: Sistema de Información Legislativa (<http://sil.gobernacion.gob.mx>)

Bibliografía

- Base de datos de elecciones locales 1980-2005, Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.: <http://www.cidac.org>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consulta Mitofsky, Confianza en las Instituciones, abril de 2005.
- Diario de Debates, México, 1997, 1998.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, (ENCUP), Secretaría de Gobernación, México 2001, 2002 y 2003.
- Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, México 1997 a 2006.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México 1999.
- Memorias de la LII Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1985.
- Monitor Legislativo: <http://www.monitorlegislativo.org> (CIDE).
- Reglamento Interior SIID, Cuadernos de Apoyo, Cámara de Diputados, México 1994 y 1997.
- Sistema de Información Legislativa (SIL): <http://sil.gobernacion.gob.mx>, Secretaría de Gobernación.
- Axelrod, Robert, *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Markham, Chicago, 1970.
- Azíz, Alberto, "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización" en Casar, Ma. Amparo y Marván Ignacio, *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1967, México, Taurus-CIDE, 2002 p. 344.
- Casar, Ma. Amparo, "Coaliciones y cohesión partidista en un Congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México 1997-1999" en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000, CIDE.
- ____ "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico" en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito, *Legislative Politics in Latin America*, Cambige University Press, 2002.
- Casar, Ma. Amparo y Marván, Ignacio, *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1967, México, Taurus-CIDE, 2002.
- Chasqueti, Daniel. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Domingo P. y Morgenstern, "The Success of Presidentialism. Breaking Gridlock in Presidential Regimes", CIDE, SDTEP 73, México 1997.
- Jones, Mark, *Electoral Law and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana, University of Notre Dame Press, 1997.
- Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Democracies*, Yale University Press, New Haven, 1984.
- Lujambio, Alonso, "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997", en Casar, Ma. Amparo y Marván Ignacio, *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1967, México, Taurus-CIDE, 2002 p. 344.
- Magar, Eric y Jeff Weldon "The Paradox of the veto in Mexico (1917-1997)" paper presented at the 23rd International Congress of Latin American Studies Association Washington, D.C. September 2001.

- Mayhew, David, *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002.
- Nacif, Benito, "The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking under Divided Government in Mexico", CIDE, SDTEP 185 (2006).
- _____"The Mexican Chamber of Deputies: The Political Significance of Non-Consecutive Reelection", PhD Thesis, Oxford University, 1995.
- Riker, William H. *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Connecticut, Yale University Press.
- Taagepera, Rein y Shugart, Mathew, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, 1989.
- Weldon, Jeffrey, "El presidente como legislador: 1917-1934", en Pablo A. Picato, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1997.

Novedades

DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Cabrero, Enrique, *Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*, DTAP-181
- Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, DTAP-182
- Arellano, David, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción...* DTAP-183
- Mariscal, Judith y Bonina Carla M., *Mobile Communications in Mexico: A First Look at Usage Patterns and Social Implications*, DTAP-184
- Mariscal, Judith y Rivera Eugenio, *Regulación y competencia en las telecomunicaciones mexicanas*, DTAP-185
- Cejudo, Guillermo, *Critical Junctures or Slow-Moving Processes? The Effects of Political and Economic Transformations...*, DTAP-186
- Sour, Laura, *Un repaso de conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos*, DTAP-187
- Santibañez, Lucrecia, *School-Based Management Effects on Educational Outcomes: A Literature Review and Assessment of the Evidence Base*, DTAP-188
- Cejudo, Guillermo y Sour Laura, *¿Cuánto cuesta vigilar al gobierno federal?*, DTAP-189
- Cejudo, Guillermo, *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses...*, DTAP-190

DIVISIÓN DE ECONOMÍA

- Cermeño, Rodolfo, Mayer David A. y Martínez Ariadna, *Convergencia, divergencia y estratificación*, DTE-378
- Mayer, David A. y Mai Linh Le Thi, *El uso de las transferencias privadas inter-vivos por los hogares: el caso de México*, DTE-379
- Cermeño, Rodolfo y Jiménez Roslyn, *Determinantes del crecimiento económico y convergencia en Centroamérica...* DTE-380
- Hernández, Fausto, Torres Juan M. y Guerrero César L., *Federal against Local Governments...* DTE-381
- Castañeda, Alejandro y Villagómez Alejandro, *Ingresos fiscales petroleros y política fiscal óptima*, DTE-382
- Dam, Kaniska, *A Two-Sided Matching Model of Monitored Finance*, DTE-383
- Dam, Kaniska, Gautier Axel y Mitra Manipushpak, *Efficient Access Pricing and Endogenous Market Structure*, DTE-384
- Dam, Kaniska y Sánchez Pagés Santiago, *Deposit Insurance, Bank Competition and Risk Taking*, DTE-385
- Carreón, Víctor, Di Giannatale Sonia y López Carlos, *Mercados formal e informal de crédito en México: Un estudio de caso*, DTE-386
- Villagómez, Alejandro y Roth Bernardo, *Fiscal Policy and National Saving in Mexico, 1980-2006*, DTE-387

DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Sotomayor, Arturo C., *La seguridad internacional...*, DTEI-143
- Sotomayor, Arturo C., *Latin America's Middle Powers in the United Nations: Brazil and Mexico in Comparative Perspective*, DTEI-144
- Velázquez, Rafael, *Una primera evaluación de la política exterior de la administración de Vicente Fox: alcances y límites*, DTEI-145
- Ruano, Lorena, *La Cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina*, DTEI-146
- Schiavon, Jorge, Spenser Daniela y Vázquez Mario, *La historia de las relaciones internacionales de México (siglos XIX y XX)...*, DTEI-147
- Schiavon, Jorge, *México ante Estados Unidos, América Latina y el mundo: percepciones y realidades*, DTEI-148
- Velázquez, Rafael y Domínguez Roberto, *El proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis diplomáticas...*, DTEI-149
- Schiavon, Jorge y Velázquez Rafael, *El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?*, DTEI-150
- Velázquez, Rafael, *La paradiplomacia mexicana: Las relaciones exteriores de las entidades federativas*, DTEI-151
- Meseguer, Covadonga, *Do Crises Cause Reform? A New Approach to the Conventional Wisdom*, DTEI-152

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

- Elizondo Carlos, Luis Manuel Pérez de Acha, *Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes*, DTEJ-13
- Fondevila Gustavo, *Estudio de percepción de usuarios del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, DTEJ-14
- Pazos, Ma. Inés, *Consecuencia lógica derrotable: análisis de un concepto de consecuencia falible*, DTEJ-15
- Posadas, Alejandro y Hugo E. Flores, *Análisis del derecho de contar con un juicio justo en México*, DTEJ-16
- Posadas, Alejandro, *La Responsabilidad Civil del Estado /Análisis de un caso hipotético*, DTEJ-17
- López, Sergio y Posadas Alejandro, *Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada*, DTEJ-18
- Magaloni, Ana Laura, *¿Cómo estudiar el derecho desde una perspectiva dinámica?*, DTEJ-19
- Fondevila, Gustavo, *Cumplimiento de normativa y satisfacción laboral: un estudio de impacto en México*, DTEJ-20
- Posadas, Alejandro, *La educación jurídica en el CIDE (México). El adecuado balance entre la innovación y la tradición*, DTEJ-21
- Ingram, Matthew C., *Judicial Politics in the Mexican States: Theoretical and Methodological Foundations*, DTEJ-22

DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

- Beltrán Ulises, *Contextual Effects on the Individual Rationality: Economic Conditions and retrospective Vote*, DTEP-182
- Nacif Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, DTEP-183
- Langston Joy, *Congressional Campaigning in Mexico*, DTEP-184
- Nacif Benito, *The Fall of the Dominant Presidency: Lawmaking Under Divided Government in Mexico*, DTEP-185
- Lehoucq, Fabrice E., *Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America*, DTEP-186
- Martínez Gallardo, Cecilia and John D. Huber, *Cabinet Turnover and Talent Searches*, DTEP-187
- Lehoucq, Fabrice E., *Structural Reform, Democratic Governance and Institutional Design in Latin America*, DTEP-188
- Schedler, Andreas, *Patterns of Repression and Manipulation. Towards a Topography of Authoritarian Elections, 1980-2002*, DTEP-189
- Benton, Allyson, *What Makes Strong Federalism Seem Weak? Fiscal Resources and Presidencial-Provincial Relations in Argentina*, DTEP-190
- Crespo, José Antonio, *Cultura política y consolidación democrática (1997-2006)*, DTEP-191

DIVISIÓN DE HISTORIA

- Pipitone, Ugo, *El ambiente amenazado* (Tercer capítulo de *El temblor...*), DTH-33
- Pipitone, Ugo, *Aperturas chinas (1889, 1919, 1978)*, DTH-34
- Meyer, Jean, *El conflicto religioso en Oaxaca*, DTH-35
- García Ayuardo Clara, *El privilegio de pertenecer. Las comunidades de fieles y la crisis de la monarquía católica*, DTH-36
- Meyer, Jean, *El cirujano de hierro (2000-2005)*, DTH-37
- Sauter, Michael, *Clock Watchers and Stargazers: On Time Discipline in Early-Modern Berlin*, DTH-38
- Sauter, Michael, *The Enlightenment on Trial...*, DTH-39
- Pipitone, Ugo, *Oaxaca prehispánica*, DTH-40
- Medina Peña, Luis, *Los años de Salinas: crisis electoral y reformas*, DTH-41
- Sauter, Michael, *Germans in Space: Astronomy and Anthropologie in the Eighteenth Century*, DTH-42

Ventas

El Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE, es una institución de educación superior especializada particularmente en las disciplinas de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales, Estudios Políticos, Historia y Estudios Jurídicos. El CIDE publica, como producto del ejercicio intelectual de sus investigadores, **libros, documentos de trabajo, y cuatro revistas especializadas: *Gestión y Política Pública, Política y Gobierno, Economía Mexicana Nueva Época* e *Istor*.**

Para adquirir alguna de estas publicaciones, le ofrecemos las siguientes opciones:

VENTAS DIRECTAS:

Tel. Directo: 5081-4003
Tel: 5727-9800 Ext. 6094 y 6091
Fax: 5727 9800 Ext. 6314

Av. Constituyentes 1046, 1er piso,
Col. Lomas Altas, Del. Álvaro
Obregón, 11950, México, D.F.

VENTAS EN LÍNEA:

Librería virtual: www.e-cide.com

Dudas y comentarios:
publicaciones@cide.edu

¡Nuevo!

Adquiera el CD de las colecciones completas de los documentos de trabajo de la División de Historia y de la División de Estudios Jurídicos.



¡Próximamente! los CD de las colecciones completas de las Divisiones de Economía, Administración Pública, Estudios Internacionales y Estudios Políticos.